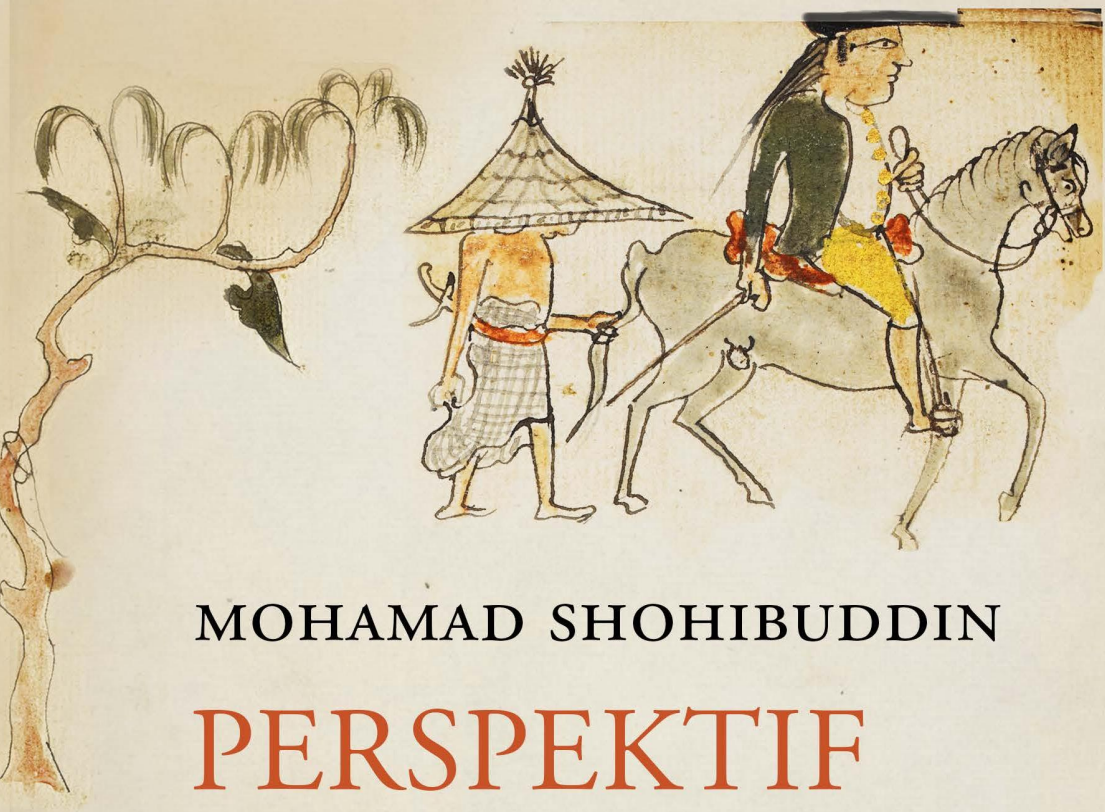


MOHAMAD SHOHIBUDDIN

PERSPEKTIF AGRARIA KRITIS

Teori, Kebijakan, dan Kajian Empiris

PENGANTAR DR. RINA MARDIANA • PROLOG DR. GUNAWAN WIRADI • EPILOG PROF. DR. ENDRIATMO SOETARTO

Menangkap "sasaran bergerak" seringkali bukan dengan mengandalkan ketepatan cara menangkapnya, tetapi bergantung bagaimana menata gerak agar sama dengan sasaran itu, sehingga wujud sasaran menjadi "diam". Buku ini sangat penting dibaca untuk bersama-sama menata gerak dan cara untuk membidik persoalan agraria dengan perspektif agraria kritis. — **Prof. Dr. Hariadi Kartodihardjo, Guru Besar Kebijakan Kehutanan, Institut Pertanian Bogor**

نهضة العلماء
N U

PERSPEKTIF
AGRARIA KRITIS

TEORI, KEBIJAKAN DAN
KAJIAN EMPIRIS

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

Pasal 2 :

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72 :

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

"Buku ini memberikan uraian yang bernas mengenai permasalahan agraria, yaitu hal relasi-relasi sosial dan tata pengurusan yang berkaitan dengan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria. Bacaan wajib bagi mahasiswa tingkat sarjana karena membahas konsep-konsep dasar agraria dan Reforma Agraria. Namun juga bagi mahasiswa pascasarjana dan pemerhati agraria karena—melampaui suatu teks pengenalan (*introductory*)—buku ini ditulis dari suatu sudut pandang yang penulis sebut *Perspektif Agraria Kritis*. Dari sudut pandang ini, persoalan agraria tidak digarap secara normatif semata, tetapi dengan keberpihakan yang kuat pada rakyat kecil dan lingkungan. Hal ini karena persoalan sentral yang menjadi benang merah buku ini adalah: ketidakpastian (*insecurity*), ketimpangan (*inequality*), ketidak-adilan (*unfairness*) dan keterhubungan antara politik agraria dengan lingkungan alam." *(Dr. Satyawan Sunito—Staf Pengajar Departemen SKPM, Fakultas Ekologi Manusia, Institut Pertanian Bogor)*

"Buku ini mengenalkan satu pilihan kerangka kerja teoretis yang menempatkan perspektif agraria kritis (PAK) pada 'posisi ontologis'—yakni, apa hakikat objek keagrariaan yang dipelajari serta apa pokok permasalahan dan intisari keberadaan sumber-sumber agraria (SSA). PAK dipandang pula sebagai satu kerangka kerja yang diletakkan pada 'fungsi epistemologis'—yakni, bagaimana cara para pemerhati sampai kepada anatomi pengetahuan SSA dengan pelbagai corak masalahnya. Dengan demikian, para pemerhati agraria dapat memanfaatkan PAK ini sebagai sumber teori maupun landasan kebijakan yang berbasis pengetahuan SSA. PAK menjadi pendekatan yang lebih signifikan dalam mengembangkan tata pengurusan SSA secara demokratis, suatu pilihan perspektif yang berwawasan reflektif." *(Dr. Saleh Sjafei—sosiolog hukum pada Fakultas Hukum, Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh)*

"Buku ini membahas isu yang sangat mendasar dan krusial bagi kehidupan seluruh makhluk di bumi, yakni unsur-unsur agraria beserta segenap kompleksitas relasi sosial yang terkait dengannya. Uraian penulis kental sekali 'rasa kritis'-nya, baik dari penggunaan diksi yang dipilih maupun dari substansi dan keberpihakannya. Semua itu berujung pada perjuangan mewujudkan keadilan sosial-ekonomi dan keberlanjutan ekologis. Sebagai intelektual muda yang potensial, penulis mampu memberi pemahaman yang jernih atas masalah agraria yang kompleks itu, sekaligus membangkitkan semangat perjuangan para pencari kebenaran. Rasanya tidak keliru jika saya katakan bahwa buku ini termasuk apa yang disebut di dalam buku Henry Bernstein (2010) sebagai *'liitle book on big ideas'*. Sebab itu, buku ini amat penting dibaca oleh siapa saja yang merindukan terwujudnya keadilan sosial, ekonomi dan ekologi di negeri ini." *(Dr. Rilus Kinseng—Ketua Program Studi Sosiologi Pedesaan, Sekolah Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor*)

"Buku ini bukan hanya membahas problem agraria *per se*, tetapi juga memiliki titik hubung dengan kajian antropologi ekologi, *political ecology*, dan lain-lain. Penulisnya menggabung-kan pendekatan teoritis-kritis dengan induktif-empiris, yang dinarasikan cukup dramatis. Satu lagi, buku ini membuka mata kita seterang-terangnya bahwa 'sumber-sumber agraria' bisa menjadi 'sumur petaka dan nestapa' apabila tidak dikelola dengan jiwa kebangsaan yang kuat." (*Teuku Kemal Pasya—aktivis perdamaian, peneliti etnografi dan Dewan Pakar Nahdlatul Ulama, Aceh)*

"Reforma agraria paska Orde Baru bukanlah konsep tunggal, melainkan berisi pertarungan makna yang sangat bergantung kepada aktor dan agendanya. Tema reforma agraria hari ini bergumul dengan agenda-agenda seputar sertipikasi tanah, penyelesaian konflik, pengakuan hak masyarakat adat, transmigrasi, dan percepatan pembangunan infrastruktur. Buku

ini hadir di tengah pertarungan itu, memberikan fondasi kokoh yang berdasar kepada prinsip-prinsip keadilan, kesetaraan dan keberlanjutan dalam membahas problem-problem agraria. Sebagai sebuah perspektif kritis, buku ini menawarkan kerangka analitik untuk membongkar dimensi ekonomi politik di balik situasi, diskursus, dan kebijakan reforma agraria yang sedang berlangsung." *(Yance Arizona, PhD Candidate pada Van Vollenhaven Institute, Leiden University)*

"Istimewa! Mungkin kata tersebut cukup mewakili penilaian saya tentang buku ini. Penulis berhasil memaparkan perspektif agraria kritis dengan meracik dua hal sekaligus secara runtut dan mudah dicerna: kerangka berpikir ilmiah dan substansi agraria. Dasar teoritik yang kuat tampak dari metode serta pisau analisis yang dipakai. Penggunaan teori akses dan kekuatan eksklusi sangat membantu melihat realita lapangan secara lebih jernih. Fakta berupa angka dan peristiwa yang disuguhkan menjadi argumentasi kuat ketika dijadikan dasar mengkritisi cara berpikir, kebijakan dan pelaksanaan program terkait agraria yang berlangsung saat ini, seperti reforma agraria, UU Desa, bahkan proses perdamaian di Aceh. Karenanya, buku ini menjadi berharga bukan hanya untuk akademisi, namun juga para praktisi/pejuang agraria di Indonesia." *(Taufiqul Mujib—aktivis agraria, saat ini sedang menempuh studi lanjut di New Zealands)*

"Isu dominan dalam setiap analisis mengenai pemicu konflik di Aceh baik yang disampaikan elite pemerintah, pengamat maupun peneliti (termasuk Indonesianis) adalah terkait dengan keadilan politik, ekonomi dan politik identitas. Buku ini merupakan salah satu karya penting yang memberi perhatian pada isu agraria sebagai akar pemicu konflik di Aceh. Wawasan teoritik yang luas, kedalaman analisis dan kekayaan penguasaan data telah menempatkan buku ini sebagai karya yang padat secara akademik dan memiliki relevansi tinggi untuk

dikomsumsi para mahasiswa, peneliti dan paling utama para pengambil kebijakan." *(Dr. Nirzalin, M.Si—Ketua Program Studi Magister Sosiologi, Program Pascasarjana, Universitas Malikussaleh, Lhokseumawe, Aceh)*

"Membaca buku ini tak ubahnya seperti membaca realitas di lapangan. Sebagai misal, bagaimana penulis memformulasikan relasi sosial agraria dan konstruksi persoalan agraria yang begitu persis dengan situasi di lapangan. Hal demikian membuat isi buku ini demikian kuat dan penting untuk dibaca. Sesuatu yang hanya mungkin karena tulisan-tulisan di dalamnya selalu peka konteks. Sesuatu yang hanya dapat dilakukan oleh penulis yang akrab dengan realitas lapangan. Itulah sebab mengapa buku ini 'wajib' dibaca oleh siapa pun yang sedang terlibat dalam agenda Reforma Agraria, baik sebagai penggerak, pengamat, peneliti maupun sekedar suka memperdebatkan Reforma Agraria." *(Rahmat Saleh/Oyong—Direktur Karsa Institute di Palu dan anggota Gugus Tugas Reforma Agraria Kabupaten Sigi, Sulawesi Tengah)*

"Buku ini mengundang aktivis, pengambil kebijakan, peneliti dan pelaku usaha untuk masuk lebih jauh kepada perspektif agraria kritis. Melalui perspektif ini, penulis dengan jelas dan jernih memaparkan dinamika lapangan maupun regulasi dan kebijakan terkait reforma agraria saat ini. UU Desa dengan asas rekognisi dan subsidiaritas, begitu pula *bahtsul masail* Munas Nahdlatul Ulama (2017) yang mewajibkan negara melaksanakan land reform, dipertimbangkan penulis sejauh mana dapat memperkuat ruang merealisasikan janji reforma agraria. Berdasarkan temuan di Aceh, penulis juga mencatat bahwa integrasi reforma agraria dalam proses perdamaian sangat penting dalam rangka penyelesaian konflik yang efektif." *(Achmad Yakub—Tim Percepatan Penyelesaian Konflik Agraria, Kantor Staf Presiden/Dewan Pembina INAgri)*

Mohamad Shohibuddin

PERSPEKTIF AGRARIA KRITIS

TEORI, KEBIJAKAN DAN KAJIAN EMPIRIS

Kata Pengantar: Dr. Rina Mardiana
Prolog: Dr. Gunawan Wiradi
Epilog: Prof. Dr. Endriatmo Soetarto

Diterbitkan oleh:
STPN Press
bekerja sama dengan:
SAJOGYO INSTITUTE
PUSAT STUDI AGRARIA IPB
KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA

2018

Perspektif Agraria Kritis:
Teori, Kebijakan dan Kajian Empiris
©2018 Mohamad Shohibuddin

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia oleh:
STPN Press, Maret 2018
Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman
Yogyakarta, 55293, Tlp. (0274) 587239
Faxs: (0274) 587138
Website: http://pppm.stpn.ac.id/

bekerja sama dengan:
Sajogyo Institute
Jl. Malabar No. 22, Bogor 16151
Tlp./Fax. (0251) 8374048; email: eksekutif.sains@gmail.com
Website: http://sajogyo-institute.org

Pusat Studi Agraria, Institut Pertanian Bogor
Kampus IPB Baranangsiang, Jl. Raya Pajajaran, Bogor
Tlp. (0251) 8574 532; email: psa@apps.ipb.ac.id
Website: http://www.psa.ipb.ac.id

Konsorsium Pembaruan Agraria
Kompleks Liga Mas, Jl. Pancoran Indah I, Blok E3 No. 1
Pancoran, Jakarta Selatan 12760
Tlp. (021) 7984540; Fax. (021) 7993834; email: kpa@kpa.or.id
Website: http://www.kpa.or.id

Penulis: Mohamad Shohibuddin
Editor: Tim STPN Press
Proofread: Westi & Asih
Layout: Iib
Cover: TINTA Creative Production

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Perspektif Agraria Kritis:
Teori, Kebijakan dan Kajian Empiris

STPN Press, 2018
lxiv + 233 hlm.: 15 x 23 cm
ISBN: 602-7894-36-9
978- 602-7894-36-5

Buku ini tidak diperjualbelikan. Diperbanyak hanya untuk kepentingan pendidikan, pengajaran, dan penelitian

Untuk

Almarhum Bapak

— Dengan segenap doa,
cinta dan permohonan maaf

Motto:

"... agar harta itu jangan hanya
beredar (berakumulasi) di antara
orang-orang kaya saja di antara kamu."
(Q.S. Al-Hasyr/59: 7)

"Dan janganlah kamu
berbuat kerusakan di bumi
setelah (penciptaannya) dengan baik."
(Q.S. Al-A'raf/7: 56)

DAFTAR ISI

Persembahan ☙ *ix*
Motto ☙ *xi*
Daftar Isi ☙ *xiii*
Daftar Gambar ☙ *xvii*
Daftar Tabel ☙ *xix*
Daftar Kotak ☙ *xxi*
Pengantar Penerbit ☙ *xxiii*
Sambutan Sajogyo Institute ☙ *xxvii*
Sambutan Konsorsium Pembaruan Agraria ☙ *xxxi*

Kata Pengantar: Urgensi Perspektif Kritis bagi Agenda SDGs dan Pembangunan Pertanian Tropika
Oleh Dr. Rina Mardiana ☙ xli
Prolog: Mencoba Memperkenalkan Pendekatan Baru
Oleh: Dr. Gunawan Wiradi ☙ xlix

Prakata Penulis: Agraria Sebagai Perspektif ☙ *lvii*

BAGIAN I: PENDAHULUAN ☙ *1*

1. **Perspektif Agraria Kritis: Sebuah Ikhtiar Awal** ☙ *3*
   Posisi Teoritis dan Definisi ☙ 4
   Sumber-sumber Agraria ☙ 8
   Relasi Agraria dan Subjek Agraria ☙ 11
   Empat Proses dalam Relasi Sosio-Agraria ☙ 14
   Konstruksi Persoalan Agraria ☙ 18
   Kontekstualisasi Persoalan Agraria ☙ 23

Tata Pengurusan Agraria (Agrarian Governance) ☙ *28*
Tantangan Akses dan Ancaman Eksklusi ☙ *33*
Sistematika Pembahasan ☙ *39*

BAGIAN II: MEMAKNAI ULANG REFORMA AGRARIA ☙ *43*

2. Jangan Persempit Makna Reforma Agraria! ☙ *45*
Penyempitan Makna Reforma Agraria ☙ *45*
Konsep Dasar Reforma Agraria ☙ *46*
Dua Kriteria Penilaian ☙ *47*
Memperluas Makna Reforma Agraria ☙ *49*
Sinergi Lintas Sektor ☙ *50*

3. Reforma Agraria untuk Keberlanjutan Tenurial ☙ *53*
Konteks Krisis Agraria dan Ekologi ☙ *54*
Jaminan Akses ☙ *56*
Perlindungan Hak ☙ *57*
Perlindungan Sistem Produksi ☙ *58*
Perlindungan Ekosistem ☙ *59*
Dukungan Bersyarat ☙ *60*

4. Antara Reforma Agraria dan Pembaruan Tata Pengurusan Agraria ☙ *61*
Reforma Agraria Sebagai Program ☙ *62*
Pembaruan Tata Pengurusan Agraria Sebagai Proses ☙ *64*
Tata Pengurusan Agraria yang Bersifat Pro-Poor ☙ *65*
Komplementaritas Program dan Tata Pengurusan ☙ *67*

BAGIAN III: PEMBARUAN DESA DARI PERSPEKTIF AGRARIA ☙ *69*

5. UU Desa: Akses atau Eksklusi? ☙ *71*
Perspektif Akses dan Eksklusi ☙ *72*
Konteks Krisis Pedesaan ☙ *73*
Urgensi Kebijakan Agraria Desa ☙ *79*

6. **Desa Inklusif Agraria** ☙ *83*
Pembaruan Tata Pengurusan Agraria Desa ☙ *84*
Beberapa Kasus Inovasi Lokal ☙ *85*
Dinamika Regulasi dan Kebijakan ☙ *88*

BAGIAN IV: KONFLIK DAN PERDAMAIAN DI ACEH DARI PERSPEKTIF AGRARIA ☙ *91*

7. **Dimensi Agraria pada Konflik dan Damai Aceh** ☙ *93*
Kasus Din Minimi ☙ *93*
Agraria, Konflik, Perdamaian ☙ *94*
Akar Keagrariaan pada Siklus Konflik Aceh ☙ *96*
Kebijakan Agraria untuk Perdamaian Aceh ☙ *98*
Memutus Siklus Konflik ☙ *99*

8. **Pelajaran dari Kasus Din Minimi** ☙ *103*
Awalnya Kekecewaan Ekonomi ☙ *104*
Preseden Sejarah ☙ *105*
Pelajaran Penting ☙ *107*

BAGIAN V: KIPRAH NAHDLATUL ULAMA DI BIDANG AGRARIA: SEBUAH APRESIASI KRITIS ☙ *111*

9. **Ijtihad Agraria Nahdlatul Ulama** ☙ *113*
Arus Balik Ijtihad ☙ *114*
Distribusi ☙ *115*
Redistribusi ☙ *117*
Solusi Konkret ☙ *119*
Aksi Nyata, Bukan Sekedar Fatwa ☙ *120*

10. **Jejak Panjang Kiprah Nahdlatul Ulama di Bidang Agraria** ☙ *125*
Dua Arena Kiprah NU ☙ *126*
NU dan Pemikiran Agraria ☙ *127*
Kiprah NU dalam Proses Penyusunan UUPA ☙ *133*
Ijtihad Agraria NU di Tengah Percaturan Perang Dingin ☙ *135*

Ijtihad Agraria NU di Tengah Perseteruan Politik Nasional ☙ *137*
Bukan Suara Tunggal ☙ *140*
Pertanu dan Perjuangan Agraria di Daerah ☙ *144*
Signifikansi dan Tantangan ☙ *150*

BAGIAN VI: PENUTUP ☙ *159*

11. Undang-Undang Pokok Agraria: Sebuah Kerangka Normatif yang Komprehensif ☙ *161*
UUPA Sebagai Panduan Umum ☙ *163*
UUPA Sebagai Prinsip Kebijakan ☙ *168*
Prinsip Nasionalisme ☙ *169*
Prinsip Kepastian dan Perlindungan Hukum ☙ *170*
Prinsip Anti-Monopoli dan Anti-Akumulasi ☙ *172*
Prinsip Distribusi dan Redistribusi ☙ *174*
Prinsip Anti-Pemerasan ☙ *176*
Prinsip Produktivitas ☙ *177*
Prinsip Keberlanjutan ☙ *178*
Prinsip Kesejahteraan ☙ *179*
Prinsip Afirmasi ☙ *180*
Penutup ☙ *181*

Epilog: Perspektif Agraria Kritis—Suatu Tawaran Pendekatan Sosial Supra-Disipliner
Oleh: Prof. Dr. Endriatmo Soetarto ☙ *183*

Daftar Pustaka ☙ *191*
Indeks ☙ *197*
Sumber Tulisan ☙ *231*
Biografi Singkat Penulis ☙ *233*

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1. Relasi antar Subjek Agraria Terkait Sumber-sumber Agraria ☙ *13*

Gambar 1.2. Kaitan Timbal Balik di Antara Keempat Persoalan Agraria ☙ *23*

Gambar 1.3. Kontekstualisasi Persoalan Agraria ☙ *26*

Gambar 1.4. Kerangka Pembaruan Tata Pengurusan Agraria ☙ *32*

Gambar 1.5. Ilustrasi Dinamika Akses dan Eksklusi sebagai Proses yang Simultan ☙ *37*

Gambar 5.1. Distribusi Penguasaan Tanah di Antara Pengguna Lahan Menurut Sensus Penduduk, 1963-2003 ☙ *75*

Gambar 7.1. Peranan Sumber-sumber Agraria dalam Siklus Konflik dan Perdamaian ☙ *95*

Gambar 10.1. Rekapitulasi Ijtihad Agraria Nahdlatul Ulama Menurut Jenis Persoalan dan Periode ☙ *157*

Gambar 11.1. Panduan Umum Pembaruan Tata Pengurusan Agraria Menurut UUD 1945 dan UUPA 1960 ☙ *165*

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1. Relasi Sosial Agraria dan Konstruksi Persoalan Agraria ☙ *21*

Tabel 1.2. Kekuatan-kekuatan Akses dan Eksklusi ☙ *35*

Tabel 2.1. Empat Skenario Dampak Pelaksanaan Reforma Agraria ☙ *49*

Tabel 4.1. Ciri-ciri Pembaruan Tata Pengurusan Agraria yang Memihak Kelompok Miskin (*Pro-Poor*) ☙ *66*

Tabel 5.1. Rasio Faktor-faktor Kunci dalam Investasi Skala Besar di Bidang Pertanian ☙ *77*

Tabel 6.1. Kerangka Pembaruan Desa Inklusif Agraria ☙ *85*

Tabel 9.1. Pergeseran Ijtihad Agraria Nahdlatul Ulama ☙ *123*

Tabel 10.1. Judul-judul Keputusan Terkait Persoalan Agraria dalam Berbagai Forum Nasional Nahdlatul Ulama ☙ *153*

Tabel 11.1. Signifikansi Sembilan Prinsip Kebijakan dalam UUPA pada Empat Komponen Pembaruan Tata Pengurusan Agraria ☙ *168*

DAFTAR KOTAK

Kotak 1.1. Problem Agraria pada Masyarakat Marind, Papua ... *18*

PENGANTAR PENERBIT

Buku yang berjudul *Perspektif Agraria Kritis: Teori, Kebijakan dan Kajian Empiris* karya Mohamad Shohibuddin ini adalah kontribusi yang cukup penting dalam rangka melihat persoalan-persoalan agraria dengan pendekatan kritis. Teori-teori kunci dan isu-isu substansial di lapangan yang cukup penting dibahas dengan kritis dalam bahasa yang sederhana.

Fokus sentral buku ini adalah permasalahan agraria dengan segala kompleksitas persoalan di dalamnya, baik hal itu terkait aspek ekologi, politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Penjelasan penulis menunjukkan substansi keberpihakan atas perjuangan untuk mewujudkan "keadilan sosial-ekonomi dan keberlanjutan ekologis".

Penulis dalam buku ini juga menunjukkan pentingnya melihat kompleksitas persoalan agraria Indonesia, khususnya menyangkut praktik-praktik kebijakan maupun fakta-fakta lapangan, dengan pendekatan kritis sebagai cara pandangnya. Dengan demikian, maka dapat dihasilkan pijakan analisis yang valid. Pada konteks inilah makna penting hadirnya kajian ini yang perlu didudukkan dalam perspektif kajian agraria yang mampu membantu mengurai persoalan agraria secara jernih, baik pada tataran kebijakan maupun praktiknya.

Berangkat dari kesadaran di atas, STPN Press bersama Sajogyo Institute, Pusat Studi Agraria IPB, dan Konsorsium

Pembaruan Agraria merasa berkepentingan besar terhadap isu maupun substansi yang dihadirkan dalam buku ini. Hal ini diwujudkan dengan upaya menghadirkan kandungan buku ini ke publik sebagai bahan penting untuk membaca persoalan agraria Indonesia. Merawat nalar kritis dibutuhkan untuk terus menjaga agar persoalan-persoalan agraria terus menjadi perhatian publik dalam rangka mewujudkan cita-cita keadilan sosial ekonomi berbasis tanah, termasuk perhatian tentang keberlanjutan ekologi masa depan.

Secara khusus kami menyampaikan apresiasi kepada penulis buku, Mohamad Shohibuddin. Ucapan terima kasih yang mendalam kami sampaikan kepada penulis atas kepercayaan yang diberikan kepada STPN Press untuk menerbitkan karyanya ini.

Demikian juga, apresiasi kami sampaikan kepada para pakar yang ikut menyumbangkan pikirannya dalam buku ini: Dr. Rina Mardiana yang bersedia memberikan kata pengantar untuk buku ini, Dr. Gunawan Wiradi yang dalam kesibukan dan kondisinya yang kurang sehat masih sempat memberikan prolognya—semoga Allah segera mengangkat segala penyakit beliau—dan Prof. Dr. Endriatmo Soetarto yang berkenan memberikan kata penutup (epilog). Atas semua sumbangan beliau-beliau, kami megucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya.

Kepada para lembaga kolega—Sajogyo Institute, Pusat Studi Agraria IPB, dan Konsorsium Pembaruan Agraria—yang turut terlibat dalam menyiapkan naskah buku ini dan ikut mempublikasikan kepada khalayak ramai, kami mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya. Begitu juga kepada pihak-pihak lain yang mendukung dan memberikan bantuannya atas terbitnya buku ini, kami haturkan banyak terima kasih.

Akhirnya, kami berharap semoga hadirnya buku ini memberi banyak manfaat bagi pembaca semua.

STPN Press

SAMBUTAN
SAJOGYO INSTITUTE

Pengaturan sumber-sumber agraria melalui di antaranya instrumen kebijakan datang silih berganti bahkan cenderung tidak berkurang. Termasuk bagian dari kebijakan itu adalah pembaruan agraria (reforma agraria). Pengaturan bentang alam tidak hanya mencakup sisi teknis dan fisik, tetapi memasukkan pula aspek relasi sosial agraria seperti dalam penguasaan dan pemilikan.

Selain melalui instrumen kebijakan, memahami pengaturan sumber-sumber agraria beserta perubahan agraria membutuhkan pembacaan yang menyeluruh terhadap trend dan konteks perluasan kapital, kependudukan, dan dinamika lokal dan global lainnya. Dari pembacaan tersebut dapat dilihat tarik-menarik akses disertai eksklusi yang berlangsung kompetitif antara beragam aktor dalam memperoleh dan mengendalikan sumber-sumber agraria.

Potret di atas merupakan sebagian kecil dari keseluruhan bingkai yang diperbincangkan dalam buku *Perspektif Agraria Kritis: Teori, Kebijakan dan Kajian Empiris*. Ulasan di dalam buku ini membentang dari masalah pembaruan agraria, pedesaan hingga konflik dan keagamaan. Ragam ulasan tersebut dijahit secara apik melalui perspektif agraria kritis.

Suatu "keunggulan" tersendiri yang ditawarkan oleh perspektif agraria kritis adalah pemeriksaan dan pembedahan terhadap klaim-klaim kesahihan baik secara konseptual-teoritik maupun praktik pelaksanaannya. Di tengah perdebatan sengit antara perjuangan reforma agraria yang "genuine" atau "sejati" dengan "pseudo" reforma agraria atau reforma agraria "palsu", perspektif agraria kritis justru menawarkan satu alternatif untuk melakukan pemeriksaan ulang klaim-klaim itu dengan menekankan prinsip-prinsip keadilan, kesetaraan dan keberlanjutan. Bukan saja membedah klaim dan posisi "kesejatian", akan tetapi juga berupaya membongkar "kepalsuan" perjuangan reforma agraria sehingga kandungan maupun strategi pembaruan agraria dapat diluruskan.

Perspektif agraria kritis dalam buku ini berupaya untuk membuka cakrawala dan mengumandangkan sebuah panggilan bahwa persoalan keagrariaan bukan masalah identitas kaum tani semata sebagai pengusaha/pekerja pertanian, tetapi mempunyai irisan yang mendalam pula dengan identitas sosial dan budaya. Misalnya saja, identitas kaum beriman sebagai penganut paham keagamaan/kepercayaan tertentu. Konteks semacam ini dapat digali dari aspek kesejarahan pada organisasi kemasyarakatan berbasis keagamaan di Indonesia, dan kontekstualisasi ajaran keagamaan yang dibumikan.

Keterpautan keagrarian dan keagamaan terletak pada, misalnya, subyek dan pemaknaannya. Subyek sebagai petani yang sekaligus penganut keagamaan/kepercayaan. Sementara pemaknaan keagrarian yang berlapis dan kompleks di antaranya terletak pada kenyataan bahwa sumber-sumber agraria seperti tanah, selain dimaknai secara ekonomi dan politik, juga dihayati dalam dimensi keagamaan/kepercayaan. Dengan demikian, maka berbagai bentuk perampasan sumber-

sumber agraria bukan saja merupakan acaman bagi identitas sosial dan keagamaan, tetapi juga berpotensi memudarkan lapis-lapis pemaknaan berdimensi keagamaan/kepercayaan.

Sebagai penutup, buku ini disusun dengan kedalaman analisis dan diterangi argumentasi yang mencerahkan serta disertai untaian kata dan kalimat yang jelas dan mudah dipahami. Buku ini wajib dibaca secara tuntas oleh pengajar, pembelajar, pengorganisir rakyat, pengambil kebijakan, maupun "pendakwah" dan peminat studi-tudi agraria.

Ciherang, Bogor, 17 Februari 2018

Amir Mahmud, M.Si
Direktur Eksekutif

SAMBUTAN
KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA

Bahwa reforma agraria bukan semata-mata hasil dari kebaikan penguasa, ini sudah disadari sepenuhnya. Ia adalah hasil dari desakan rakyat atas situasi ketidakadilan agraria yang telah lama dideritanya. Keringat perjuangan! Selain itu, di negara-negara paska kolonial, reforma agraria merupakan mandat konstitusi. Hadirnya agenda reforma agraria dalam konstitusi negara-negara yang lahir setelah kolonialisme menandakan bahwa titik utama kolonialisme dirasakan dan ditemukan secara mencolok pada persoalan ketimpangan struktur agraria.

Soal bagaimana implementasi reforma agraria atau bahkan perjuangan mendorong implementasi itu dijalankan di negara yang telah mencapai kemerdekaan adalah perkara lanjutan. Memang, paling ideal pelaksanaan reforma agraria adalah pertemuan dari desakan rakyat, kewajiban konstitusi negara, dan pelaksanaan janji politik pemerintah yang berkuasa dalam satu waktu. “Matang atas” dan “matang bawah”, demikian kalangan gerakan sosial menyebut situasi ideal tersebut.

Namun, berdasarkan pengalaman reforma agraria di banyak tempat, tidak banyak yang memperoleh kemewahan semacam itu. Reforma agraria selalu hadir, atau dihadirkan, dalam suasana serba terbatas. Keterbatasan tersebut bisa dari

atas, yang menandakan komitmen politik pemerintah yang tidak cukup kuat. Bisa juga dari bawah, yang ditandai dengan melemahnya organisasi-organisasi rakyat, terutama yang menginginkan dan sekaligus memperjuangkan reforma agraria. Kadang juga dari samping, yakni lemahnya solidaritas dan dukungan masyarakat luas karena minimnya literasi reforma agraria. Satu hal yang mengkhawatirkan, sesuatu yang juga diingatkan oleh buku ini, adalah apabila bungkus politiknya berlabel reforma agraria, namun ternyata isinya sesuatu yang bukan reforma agraria.

Di tengah gelombang pemikiran dan ragam tafsir, sekaligus "akrobatik" tentang apa dan bagaimana reforma agraria dijalankan, berikut beberapa pandangan KPA terkait dengan situasi pelaksanaan reforma agraria yang diklaim sedang dijalankan pemerintah.

REFORMA AGRARIA DI MASA PEMERINTAHAN JOKO WIDODO

Menginjak tahun 2018 ini, kita masih menaruh harapan pada pemerintahan Joko Widodo terkait rencana pelaksanaan reforma agraria. Tetapi sekaligus juga merasa khawatir dengan penyimpangannya. Apalagi, berkali-kali pemberitaan media massa menyebutkan bahwa pembagian sertipikat tanah oleh Presiden Jokowi dinyatakan sebagai reforma agraria. Padahal, sertipikasi tanah bukanlah serta-merta dapat disebut operasi reforma agraria. Bukankah sertipikasi tanah adalah pelayanan kepada kepada rakyat yang telah menguasai tanah namun belum memiliki legalitas hak? Sementara reforma agraria adalah kewajiban negara untuk melayani rakyat golongan ekonomi lemah yang tak bertanah atau bertanah sempit.

Dalam naskah-naskah yang telah disebarluaskan, apa yang diklaim pemerintah sebagai reforma agraria sebenarnya adalah program redistribusi tanah dan sertipikasi (*land titling*).

Bukan sebuah perombakan struktur agraria yang dilakukan secara sistematis. Karena itu, program yang disebut reforma agraria oleh pemerintahan Jokowi ini memang terbilang "unik". Ketimbang berpedoman pada UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau UUPA, pelaksanaannya justru menggunakan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagai sandaran utama. Ini dikarenakan 63% wilayah darat Indonesia diklaim pemerintah sebagai kawasan hutan. Padahal klaim tersebut sebagian besar belum tentu *legal* secara hukum dan *legitimate* secara sosial. Apalagi proses pengukuhan kawasan belum dilakukan atau dilakukan tanpa partisipasi masyarakat. Dengan menggunakan dasar UU Kehutanan ini, maka dari 9 juta hektare rencana distribusi tanah, seluas 4,1 juta hektare di antaranya berada di bawah yurisdiksi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK).

Dengan menggunakan UU Kehutanan, maka jalur redistribusi tanah dilakukan melalui proses pelepasan kawasan hutan terlebih dahulu. Istilah ini juga mengkhawatirkan, sebab memosisikan negara sebagai pemilik tanah. Sesuatu yang tidak dikenal dalam kaidah hukum agraria kita. Proses pelepasan kawasan hutan ini ditentukan oleh status dari kawasan hutan yang bisa dilepaskan dan luasan kawasan hutan pada sebuah daerah. Selama lebih dari satu dekade ke belakang, yakni selama pemerintahan sebelumnya, lebih dari 7,5 juta hektare kawasan hutan yang telah dilepaskan. Ironisnya, 90% di antaranya diperuntukkan bagi perusahaan perkebunan.

Akibat lain dari penggunaan UU Kehutanan ini, Pulau Jawa, Pulau Bali dan Provinsi Lampung ditutup dari peluang melakukan *reform* melalui agenda reforma agraria. Wilayah-wilayah tersebut diklaim sebagai provinsi dengan tutupan hutan kurang dari 30% sehingga tidak memungkinkan proses pelepasan kawasan hutan. Berbagai skema Perhutanan sosial

lantas dijadikan tawaran obat bagi krisis agraria. Demikian pula dengan pilihan transmigrasi.

Selain redistribusi tanah seluas 9 juta hektare di atas, pemerintah juga mendorong pelaksanaan Perhutanan Sosial (PS) bagi rakyat seluas 12.7 juta hektare. Saat ini program PS juga diklaim sebagai reforma agraria. Program PS sebenarnya adalah mandat lama dari UU Kehutanan, yang sangat minim dijalankan. Sejak dicanangkan, kelembagaan dan kinerja PS dalam kementerian ini tidak berkembang. Sampai Agustus 2017, meski telah digenjot dari berbagai sisi, pelaksanaan PS ini masih berkisar pada angka 833 ribu hektare dengan keberhasilan menyejahterakan yang rendah.

Apakah PS merupakan reforma agraria? Menurut hemat kami, apabila PS adalah jawaban pemerintah karena tidak mau mengesahkan kepemilikan rakyat dan sebaliknya justru untuk mengukuhkan "kepemilikan pemerintah" atas tanah (atau klaim hutan), maka ia bukanlah reforma agraria. Lain halnya jika lokasi PS itu adalah "murni" tanah di kawasan hutan, yang memang tidak ada tumpang tindih sama sekali dengan wilayah masyarakat (pemukiman, kampung, desa, sawah, ladang, kebun rakyat), lalu negara menawarkan PS sebagai akses kelola, maka bisa jadi hal ini memenuhi syarat untuk reforma agraria. Yakni, reforma agraria dalam pengertian "perluasan wilayah kelola masyarakat".

Akhir-akhir ini sering digaungkan bahwa PS adalah bentuk *soft reform* dari reforma agraria (yang dianggap *hard* atau *drastic reform*—sebuah perombakan). Menyikapi hal ini, perlu ditekankan bahwa kasus Jawa dan Lampung—dengan ketimpangannya yang sangat tajam, dan konflik agrarianya yang akut—tidaklah cukup diberi jawaban berupa sekedar *soft reform* tersebut. Mengeksklusi Jawa dan Lampung dari pelaksanaan reforma agraria adalah bentuk pengingkaran pemerintah terhadap hak konstitusional warga negara atas

tanah, pengabaian terhadap krisis agraria dan ekonomi masyarakat, sekaligus penyimpangan terhadap tujuan dan prinsip sejati reforma agraria.

Bagaimana dengan redistribusi tanah yang menjadi tanggung jawab Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN)? Pemerintah menargetkan 400 ribu hektare tanah di bawah kewenangan Kementerian ini untuk pelaksanaan reforma agraria. Angka yang sungguh kecil dibandingkan dengan alokasi Hak Guna Usaha untuk perkebunan, pertanian dan tambak yang begitu melimpah di tengah rakyat tak bertanah dan petani miskin.

Realisasi reforma agraria di Kementerian ATR/BPN juga tidak kalah lambat. Seremoni kementerian ini hanya didominasi penyerahan sertipikat kepada masyarakat dan lantas diberi tajuk reforma agraria. Padahal, seperti telah diulas di muka, program semacam ini tidak dapat disebut sebagai reforma agraria.

Sertipikasi sudah pasti merupakan program rutin dari Kementerian ATR/BPN. Tidak semua bentuk pemberian sertipikat dapat serta merta disebut sudah menjalankan reforma agraria. Sertipikasi tanpa menata ulang penguasaan dan pemilikan tanah terlebih dahulu agar lebih berkeadilan dan memakmurkan justru akan menjadi pintu pengukuhan secara legal terhadap ketimpangan struktur agraria yang ada. Konsentrasi pemilikan tanah kepada pemodal dan elit akan terjadi apabila reforma agraria hanya dimaknai bagi-bagi sertipikat saja.

MELURUSKAN REFORMA AGRARIA

Ada dua agenda mendesak yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam melaksanakan reforma agraria. *Pertama*, meluruskan program reforma agraria yang sudah dijalankan

selama ini. *Kedua*, mengintegrasikan secara sistematis rencana redistribusi tanah yang akan (sedang) dijalankan saat ini ke dalam wadah reforma agaria secara utuh.

Terkait dengan reforma agraria, beberapa langkah yang harus segera dilakukan segera adalah:

1. Pada tataran politik, Presiden Jokowi sebaiknya langsung memimpin pelaksanaan reforma agraria yang bertujuan untuk mengurangi ketimpangan struktur agraria dan mempercepat penyelesaian konflik agraria yang ada.
2. Pada tataran regulasi, pemerintah segera mengesahkan Peraturan Presiden tentang Reforma Agraria.
3. Pada sisi implementasi, pemerintah membuka partisipasi aktif dari masyarakat sipil dalam mendaftarkan lokasi, mengorganisakan para penerima manfaat serta mengembangkan model pembangunan berkelanjutan pada lokasi pelaksanaan reforma agraria.

Tiga hal di atas dapat terwadahi dengan pembentukan Badan Otorita Reforma Agraria (BORA); sebuah lembaga independen yang bertugas untuk merencanakan, melaksanakan dan mengevaluasi pelaksanaan program reforma agraria secara menyeluruh.

Sementara itu, langkah-langkah redistribusi tanah yang sedang dilakukan haruslah diarahkan pada paket pelaksanaan reforma agraria. Sejak Maret lalu, KLHK sebenarnya telah merilis wilayah yang kelak akan ditetapkan sebagai Tanah Objek Reforma Agraria (TORA). Kemudian, pada Mei 2017, Kemenko Perekonomian memerintahkan kepada Kementerian ATR/BPN-RI, KLHK dan Kementerian Desa untuk membuat kelompok kerja (pokja) terkait reforma agraria. Harapannya adalah terjalin koordinasi antar-sektor dalam menjalankan reforma agraria. Tercatat baru Kementerian ATR/BPN dan Kementerian Desa yang sudah membentuk Pokja Reforma Agraria ini.

Kajian Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) terkait lokasi-lokasi calon TORA yang dirilis oleh KLHK menemukan beberapa tipologi obyek RA sebagai berikut:

(1) Lokasi tanah-tanah tersebut adalah desa-desa yang telah lama digarap petani dan masyarakat adat, dan terdapat organisasi masyarakat yang selama ini aktif dalam mendorong reforma agraria;
(2) Lokasi dan masyarakat telah tepat, namun masyarakat belum terorganisasi dengan baik sehingga keberlanjutan paska distribusi tanah belum terumuskan dengan jelas oleh masyarakat;
(3) Lokasi tersebut berupa tanah-tanah kosong yang cocok untuk pertanian dan perkebunan,
(4) Lokasi tersebut tidak layak dijadikan sebagai objek reforma agraria karena tidak subur, berbatu, dan salah sasaran karena berada di perairan, tebing curam, dan lain-lain.

Ada persoalan kritis dari langkah KLHK merilis lokasi "reforma agraria" tersebut yang cenderung dilaksanakan secara top-down. Melepaskan kawasan hutan tanpa didasari usulan masyarakat sementara sebagian besar berupa tanah yang tidak berpenghuni akan membuat lokasi-lokasi itu dengan mudah menjadi incaran pengusaha yang selama ini lapar lahan, atau kelompok kepentingan lain yang bersikap pragmatis dan oportunis dalam melihat kebijakan reforma agraria. Kondisi ini tidak saja akan makin menjauhkan dari prinsip mendasar mengapa reforma agraria secara ideologis sejak lama patut diperjuangkan, namun sudah barang tentu juga bertolak belakang dari tujuan RA itu sendiri. Sebaiknya, KLHK menunda proses pelepasan kawasan hutan (klaim TORA hutan) yang kondisi lapangannya tidak sesuai dengan rencana redistribusi tanah untuk rakyat.

Menjembatani hal tersebut, kalangan masyarakat sipil membuat inisiatif penetapan Lokasi Prioritas Reforma Agraria

(LPRA). Inisiatif ini adalah proses penetapan lokasi prioritas bersama-sama masyarakat (*bottom-up*) dengan menggunakan kriteria tujuan dasar reforma agraria sebagai basis menentukan lokasi, yakni: mengurangi ketimpangan, menyelesaikan konflik dan menciptakan kesejahteraan yang berkelanjutan. Sebenarnya, pada lokasi-lokasi inilah rakyat yang benar-benar haus akan pelaksanaan reforma agraria berada. Sayangnya, mereka ini justru tidak tersentuh oleh program bertajuk reforma agraria yang sedang digulirkan pemerintah.

PENUTUP

Dalam kondisi dan situasi seperti di atas, keluarga besar Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) sungguh gembira dan berbangga hati dapat mempublikasikan buah karya dari salah satu Anggota Majelis Pakar KPA, M. Shohibuddin. Mas Shohib, penulis buku ini, adalah sosok cendekiawan muda dalam barisan pemikir reforma agraria. Telah banyak publikasi penting yang dilahirkannya, baik terkait kebijakan reforma agraria maupun masalah agraria dan pedesaan secara umum di Indonesia.

Buku ini hadir dalam situasi yang sangat tepat. Memberikan tekanan pada perspektif kritis juga merupakan kekuatan tersendiri. Justru di saat sebagian besar kalangan mengamini bahwa yang tengah terjadi atau yang tengah dilakukan oleh pemerintah adalah reforma agraria. Maka, buku ini penting sebagai penunjuk jalan, untuk melihat kembali klaim tersebut.

Terakhir, KPA mengharapkan agar gagasan-gagasan yang ditawarkan dalam buku ini menambah literasi agraria kita yang harus semakin diperluas lagi ke berbagai segmen masyarakat. Sehingga, semakin banyak pihak yang dapat melihat betapa pentingnya reforma agraria, sekaligus dapat

memberi jalan tentang betapa banyak peluang yang tersedia untuk menjalankan reforma agraria.

Jakarta, Maret 2018

Dewi Kartika
Sekretaris Jenderal KPA

KATA PENGANTAR:
URGENSI PERSPEKTIF KRITIS BAGI AGENDA SDGs DAN PEMBANGUNAN PERTANIAN TROPIKA

Dr. Rina Mardiana [*)]

"Kritis" menjadi kata kunci paling mendasar di dalam memahami kompleksitas masalah agraria. Sebagai peneliti agraria, pegiat gerakan agraria, pembuat kebijakan agraria, ataupun praktisi agraria, maka daya kritis menjadi hal mutlak yang harus dimiliki di sepanjang proses pergumulan atas masalah-masalah agraria.

Buku "Pespektif Agraria Kritis" ini mendudukkan letak kritis dari dimensi agraria ini secara padat, holistik dan komprehenshif. Perspektif agraria kritis memandang relasi-relasi sosial terkait tata pengurusan sumber-sumber agraria senantiasa diwarnai oleh corak kompetitif, kontestasi, dan kontra-produktif. Oleh karenanya, pemahaman atas buku ini akan menjadi "amunisi" dan modal perjuangan yang berharga dalam mengupayakan terwujudnya tata pengurusan sumber-

[*)] Staf pengajar pada Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat, Fakultas Ekologi Manusia IPB. Sejak Oktober 2017 menjabat sebagai Kepala Pusat Studi Agraria (PSA), IPB. Meraih gelar Doktor bidang sumber daya alam dari Georg-August-Universität Göttingen, Jerman dengan menulis disertasi berjudul: *Contesting Knowledge of Land Access in Jambi, Indonesia*.

sumber agraria yang ideal, yakni keadilan secara struktur agraria, kesetaraan di sepanjang relasi produksi-distribusi, keberlanjutan sistem-sistem ekologi, serta kedaulatan Indonesia sebagai negara agraris-maritim terbesar di dunia yang memiliki 17.508 pulau dengan luas teritori sebesar 1,904,569 km^2.

Agenda *Sustainable Development Goals* (SDGs) yang diluncurkan PBB tahun 2015 dominan diwarnai perspektif yang mencerminkan masalah-masalah agraria (hampir 80%), yakni tanpa kemiskinan (*no poverty*), tanpa kelaparan (*zero hunger*), kehidupan sehat dan sejahtera (*good health and well-being*), kesetaraan gender (*gender equality*), air bersih dan sanitasi layak (*clean water and sanitation*), energi bersih dan terjangkau (*affordable and clean energy*), berkurangnya kesenjangan (*reduced inequalities*), kota dan komunitas yang berkelanjutan (*sustainable cities and communities*), pola konsumsi dan produksi yang bertanggung jawab (*responsible consumption and production*), penanganan perubahan iklim (*climate action*), ekosistem laut (*life below water*), ekosistem daratan (*life on land*), serta perdamaian, keadilan dan kelembagaan yang tangguh (*peace, justice and strong institutions*).

Masalah keagrarian yang termaktub dalam dokumen SDGs tersebut juga erat terkait dengan bidang-bidang keilmuan di Institut Pertanian Bogor (IPB) sebagaimana dinyatakan dalam Statuta IPB, yaitu pertanian, kelautan, dan biosains tropika. Lebih jauh, dalam Rencana Jangka Panjang (RJP) IPB 2019-2045 dinyatakan bahwa persoalan penguasaan lahan yang sangat sempit oleh petani menjadi kendala utama untuk meningkatkan kesejahteraan petani. Oleh sebab itu, reforma agraria adalah sebuah keniscayaan. Reforma agraria ini bukan hanya soal menyangkut *land reform*, namun juga mencakup *access reform* yang perlu dipastikan agar terjamin akses petani terhadap sarana produksi yang bermutu tinggi,

terhadap informasi dan pasar, serta terhadap teknologi yang lebih baik lagi (RJP-IPB: 9).

Mengingat kompleksitas masalah yang akan dihadapi, IPB mengarusutamakan pendekatan *trans-diciplinary* dalam menjalankan program-programnya. Hal ini kian menegaskan bahwa IPB sebagai institusi pendidikan memiliki peranan besar dalam mendukung percepatan pembangunan, khususnya berkaitan dengan masalah pertanian secara luas, yang di dalamnya tercakup aspek implementasi reforma agraria. Peranan itu pun termanifestasi dalam mandat IPB kepada Pusat Studi Agraria, sebagai lembaga di bawah naungan Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (LPPM)-IPB yang mengkaji secara kritis isu-isu keagrariaan, khususnya dalam mengembangkan pengetahuan, kebijakan, dan praksis agraria dalam rangka pembangunan yang berkelanjutan dan berkeadilan di Indonesia.

Oleh karenanya, IPB sebagai Perguruan Tinggi yang memiliki ruang lingkup sekaligus tanggung jawab moral pada pembangunan pertanian dalam arti luas, melalui Pusat Studi Agraria bermaksud memberikan sumbangsih kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) untuk mewujudkan keadilan agraria atas nama keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pembangunan pertanian bukan hanya persoalan bercocok tanam dan meningkatkan produktivitas melalui intensifikasi dan ekstensifikasi pertanian semata (relasi teknis agaria), melainkan juga berkaitan dengan perbaikan persoalan struktural, yaitu menyangkut sistem tenurial seperti apa yang akan menjadi "wadah" bagi pelaksanaan pembangunan pertanian tersebut (relasi sosial agraria).

Inilah yang menjadi perhatian khusus IPB melalui Pusat Studi Agraria, yang secara jelas tersurat pada mandat konstitusi UUD 1945 Pasal 33 ayat 3, UU No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), dan TAP MPR

No. IX/2001 yang menyatakan bahwa pemanfaatan bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dengan demikian, pengaturan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang telah diamanatkan UUD 1945 dan UUPA perlu diwujudkan untuk memastikan lahan tidak dimonopoli oleh segelintir elit yang merugikan golongan ekonomi lemah, terutama para petani di pedesaan. Kerangka normatif UUPA untuk pembaruan tata pengurusan agraria telah pula dielaborasi penulis pada bagian akhir buku ini.

Agenda SDGs 2015-2030, RJP-IPB 2018-2045 serta mandat PSA-IPB secara konseptual harus mampu memahami reforma agraria sebagai upaya untuk mewujudkan apa yang Shohibuddin sebut sebagai demokratisasi relasi-relasi sosial agraria yang timpang dan eksploitatif, dengan pemihakan nyata kepada kelompok miskin, sekaligus menjamin keadilan antar-generasi. Lebih lanjut, Shohibuddin juga menekankan bahwa kerangka implementasi reforma agraria haruslah bersinergi lintas sektor, baik menyangkut objek kebijakannya (mencakup tanah di sektor pertanahan dan kehutanan sebagai misal) maupun jangkauan dan level intervensinya, seperti integrasi hulu-hilir dan pusat-daerah.

Apa yang dikemukan Shohibuddin ini sejalan dengan pendekatan transdisiplin yang dikembangkan IPB dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Namun, lagi-lagi Shohibuddin mengingatkan secara kritis, apakah pembangunan (misal reforma agraria) itu menghasilkan dampak (re)distribusi manfaat yang berpihak pada kelompok marginal dan miskin? Ataukah sebaliknya, pembangunan itu justru mengarah kepada terjadinya dampak (re)konsentrasi manfaat di antara segelintir pihak saja atau *elite capture*?

Tentunya reforma agraria yang kita harapkan tidak hanya berhenti pada upaya *asset reform*, yaitu berhenti sebatas

delivery dan legalisasi aset (lahan) kepada subyek penerima. Namun, hal itu juga harus didukung pula dengan upaya *access reform* melalui dukungan pasca reform, misalnya dengan memberikan akses permodalan, penguatan budidaya, bantuan saprotan dan saprodi, penanganan panen, pasca panen, hingga pasar. Dukungan ini menjadi penting untuk menjaga keberlanjutan dampak program reforma agraria bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat miskin yang umumnya bermukim di pedesaan.

Artinya, penting untuk ditekankan bahwa reforma agraria bukan sekedar bagi-bagi lahan, melainkan juga suatu upaya perbaikan struktural untuk mengatasi ketimpangan struktur agraria. Apalagi saat ini, masih dijumpai tingginya ketimpangan struktur agraria yang berdampak pada merebaknya konflik agraria hampir di seluruh wilayah Indonesia, utamanya terkait dengan pemilikan, penguasaan, dan pemanfaatan atas sumber-sumber agraria. Dengan kata lain, reforma agraria juga harus mampu menyelesaikan masalah konflik agraria.

Kompleksitas masalah agraria tercermin melalui hubungan antara manusia dengan sumber-sumber agraria maupun relasi dengan sesama manusia. Masalah agraria dapat dikerucutkan menjadi persoalan akses dan aset yang kemudian secara luas terkait erat dengan persoalan kepemilikan lahan, persaingan atau konflik akses dan aset, pembentukan kelas, diferensiasi, maupun struktur agraria, yang semuanya menjadi bagian dalam perubahan sosial-ekologi agraria. Memahami kesemua ini tentu memerlukan beragam sudut pandang dan kerja sama banyak pihak guna memperoleh solusi terbaik.

Pada akhirnya, IPB harus menjadi bagian dari solusi bagi bangsa ini, dan hadirnya buku ini menjadi salah satu sumbangan besar bagi peletakan dasar-dasar pemahaman

perspektif kritis dari kompleksitas masalah agraria. Buku ini sangat berguna dan penting dibaca bagi siapapun yang ingin "melek agraria", utamanya mahasiswa Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat (SKPM), Fakultas Ekologi Manusia (FEMA)-IPB. Di Departemen SKPM ini, khususnya pada Divisi Kependudukan, Agraria dan Ekologi Politik (atau biasa disebut Divisi KAREP), buku ini dapat menjadi sumber rujukan konseptual-teoritis yang sekaligus mendaratkannya ke ranah praktis empiris melalui contoh-contoh kasus yang terjadi di lapangan dalam konteks kekinian, seperti kasus pembaruan desa melalui terbitnya Undang-undang Desa No. 6/2014, dinamika konflik dan perdamaian di Aceh, hingga ijtihad agraria Nahdlatul Ulama (NU).

Matriks dasar semua mata kuliah di bawah Divisi KAREP adalah sumber daya alam sebagai habitat, relung dan ruang hidup. Adapun nama-nama matakuliah jenjang Strata 1 (S1) yang diampu divisi ini adalah sebagai berikut:

1. Pengantar Ilmu Kependudukan (KPM220) dengan fokus pada dinamika kependudukan terkait daya dukung alam dan kepadatan agraria;
2. Kajian Agraria (KPM321) dengan fokus pada dinamika akses dan eksklusi terkait relasi-relasi sosial agraria;
3. Ekologi Manusia (KPM320) dengan fokus pada dinamika ko-adaptasi terkait keberlanjutan layanan alam;
4. Politik Sumber Daya Alam (KPM421) dengan fokus pada relasi-relasi kuasa terkait komodifikasi sumber daya alam; dan
5. Pengelolaan Kolaboratif Sumber Daya Alam (KPM323) dengan fokus pada inovasi kelembagaan terkait resolusi konflik sumber daya alam.

Secara bersama-sama, kelima matakuliah di atas lebih jauh mengerucut pada sebuah perspektif *Ekologi Politik Agraria*.

Semoga buku ini dapat menjadi inspirasi dan obor yang membakar semangat kolektif dalam perjuangan sosial menciptakan tata pengurusan sumber-sumber agraria yang ideal, sebagaimana harapan penulis yang tertuang melalui buku *Perspektif Agraria Kritis* ini. Semoga ikhtiar kolektif ini bisa menjangkau partisipasi publik yang lebih luas dalam ijtihad kolektif untuk memperjuangkan keadilan agraria dan lingkungan hidup. Aamiiin.

Kota hujan, awal Maret 2018

Dr. Rina Mardiana
Kepala Pusat Studi Agraria IPB

PROLOG:
MENCOBA MEMPERKENALKAN PENDEKATAN BARU[*)]

Dr. Gunawan Wiradi[**)]

Seperti dinyatakan sendiri oleh penulisnya, buku yang berjudul: "Perspektif Agraria Kritis: Teori, Kebijakan, dan Kajian Empiris" ini dimaksudkan sebagai langkah awal untuk menguraikan, mengenalkan, atau menawarkan suatu "lorong pandangan" baru di dalam menggambarkan "segala hal-ihwal yang menyangkut sumber-sumber agraria (SSA)...". Ciri utama cara pandang ini adalah penekanan yang kuat pada komitmen **keadilan**, **kesetaraan**, dan **keberlanjutan** dalam kesemua aspek tata pengurusannya. Barangkali tekanan pada hal ketiga inilah yang dapat dikatakan "baru", sebagai hasil pengembangan,

---

[*)] Prolog ini disusun saat penulisnya dalam kondisi baru sembuh dari sakit dan masih dalam proses pemulihan. Karena itu, isinya ringkas dan serba sepintas lalu.

[**)] Tokoh senior dalam jagad studi dan gerakan agraria di Indonesia dengan ratusan karya tulis telah dihasilkan di dua bidang ini. Beliau juga patron dan sumber inspirasi para sarjana-aktivis agraria baik melalui interaksi individual maupun dengan menjadi pembina, penasehat, dewan pakar dan lain-lain di berbagai organisasi non-pemerintah, antara lain: Yayasan Sajogyo Inti Utama, Konsorsium Pembaruan Agraria, Bina Desa, dan Akatiga. Beliau adalah pendiri dan sekaligus penasehat Pusat Studi Agraria IPB.

atau ramuan, dari tiga sumber utama yaitu Borras (2000), White (1987), White (2011), dan Bernstein (2010).

Setiap usaha untuk menawarkan sebuah pandangan baru biasanya mencakup juga konseptualisasi baru (atau pun rekonseptualisasi terhadap gejala lama), dan penggunaan istilah-istilah baru. Demikian juga buku ini mengandung juga sejumlah konsep dan istilah-istilah baru.

Tulisan prolog ini tidak akan membahas secara terinci keseluruhan isi buku ini, melainkan hanya sekedar memberikan tanggapan mengenai beberapa butir yang dianggap penting, walaupun mungkin oleh orang lain tidak dianggap penting.

Pertama, apa yang dimaksud dengan **pemikiran kritis**? Secara awam dan sederhana, ciri pokok atau sifat dari pemikiran kritis adalah bahwa dalam menelaah segala sesuatu itu selalu dilandasi oleh sikap **skeptis**. Artinya, yang diulas bukan hanya jawaban atas pertanyaan "apa", "siapa", "kapan", "di mana", "berapa", tetapi selalu disertai dengan pertanyaan "bagaimana" dan "**MENGAPA**". Sebenarnya, baik definisi pemikiran kritis, syarat-syaratnya, dan hambatan-hambatan bagi penerapannya secara lebih rinci dapat ditemukan dalam "*Lecture Notes*" oleh Ben White (2011). Salah satu definisi yang dikutip dari B. Moore & R. Parker (2009) adalah (apabila diterjemahkan dalam bahasa Indonesia):

> "Pemikiran kritis adalah penerapan penalaran secara hati-hati di dalam menentukan apakah suatu klaim itu benar."

Demikian sekilas tentang makna "kritis". Buku ini memang tidak menguraikan lebih dulu pengertian ini, tetapi penerapan ciri pokoknya ternyata tercermin ketika penulis buku ini membahas kasus di Aceh (Bab 7), yaitu ketika berusaha menjawab pertanyaan "mengapa" siklus konflik terus berulang?

Kedua, diperkenalkannya beberapa istilah baru. Dalam buku ini, diangkatnya istilah-istilah baru tersebut dilandasi dengan melakukan pembedaan-pembedaan atas sesuatu gejala. Dengan demikian, sekaligus menawarkan konseptualisasi baru. Barangkali di sinilah letak kelebihan dari buku ini. Kemampuan membeda-bedakan sesuatu itulah "**nilai lebih**" dari buku ini. Landasan dasar bagi kemampuan analisis adalah kemampuan melakukan pembedaan. Dalam bahasa latin ada pepatah:

> *"Qui non bene distinquit,*
> *Qui non bene docit."*
>
> "Siapa tidak mampu membeda-bedakan sesuatu, maka dia tidak mampu untuk mengajar (menjadi-dosen)."

Beberapa contoh istilah baru yang ditawarkan dalam buku ini antara lain adalah: "relasi teknis agraria", "relasi sosial agraria", "tata pengurusan" (untuk menerjemahkan istilah "*governance*"—sebab istilah "tata kelola" sebenarnya lebih tepat sebagai terjemahan untuk istilah "*management*"), dan lain-lain.

Ketiga, masalah istilah "agraria". Sebenarnya, secara semantik, kata "agraria" berasal dari kata "ager" yang artinya memang tanah. Jadi tidak ada proses "penyempitan" makna. Justru karena para pemikir ilmu-ilmu sosial yang perhatiannya tertuju kepada berbagai hubungan (sosial, ekonomi, politik, budaya) yang kompleks, maka justru yang terjadi adalah "perluasan" makna agraria. Barangkali, jika demikian, maka mungkin istilah yang lebih tepat adalah "keagrariaan". Yang terjadi bukan penyempitan makna "agraria", akan tetapi penyempitan, bahkan penyimpangan, arti "Reforma Agraria".

Keempat, dalam buku ini cara pandang kritis ini diterapkan antara lain dalam membahas dinamika masyarakat di

Aceh. Begitu juga dalam membedah isu agraria dalam wacana agama, khususnya membahas hasil Munas Nahdlatul Ulama (NU) bulan November 2017 yang lalu. Dua objek telaah ini sungguh sangat penting untuk dicerna terutama bagi generasi muda yang barangkali kurang memperoleh pengetahuan sejarah secara memadai. Terutama dinamika internal NU dalam kaitannya dengan UUPA-1960, sekalipun ringkas, buku ini cukup memberi pencerahan.

Seperti diketahui, proses lahirnya UUPA memakan waktu selama 12 tahun, yaitu sejak ide awal pada tahun 1948 sampai disahkannya tahun 1960, melalui beberapa kali pergantian panitia. Proses panjang ini disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain karena situasi "perang dan damai" yang silih berganti. Panitia yang ke-3 dan ke-4 diketuai, berturut-turut, oleh almarhum Pak Soewahyo dan almarhum Pak Soenario yang dua-duanya adalah anggota NU.

Kelima, bagian akhir buku ini adalah bab yang menguraikan dengan amat rinci mengenai hubungan antara empat "prinsip pembaruan" dalam Tata Pengurusan Agraria dan sembilan "prinsip kebijakan" dalam UUPA. Berbagai hubungan itu diuraikan dan ditelaah dengan begitu rinci, sehingga untuk memahaminya diperlukan perhatian yang serius, kecermatan dan kehati-hatian. Barangkali, bagian inilah nanti yang akan mengundang berbagai tanggapan dari para pembaca, terutama dari para ahli hukum.

Tulisan dalam Prolog ini tidak akan memberikan tanggapan yang sangat rinci mengenai bab terakhir buku ini, melainkan sekedar mengingatkan kembali (atau sekedar menambahkan) dua hal yang sering kali menimbulkan perdebatan sampai sekarang.

a) Ide awal ketika pada tahun 1948 dibentuk Panitia Agraria untuk merumuskan Undang-Undang Nasional Agraria

guna menggantikan UU Kolonial (Agrarische Wet) 1870, dinyatakan bahwa **tujuannya**, antara lain, adalah untuk melakukan "**unifikasi hukum**", agar tidak terjadi "**dualisme hukum**". Yang dimaksud dualisme hukum adalah gejala adanya tanah-tanah yang atas tanah tersebut berlaku dua macam hukum sekaligus yaitu hukum formal dan hukum adat. Masalah ini sepertinya belum pernah selesai dibahas secara tuntas, tahu-tahu sejak era "Reformasi" muncul isu "pluralisme hukum". Bagaimana solusinya untuk mengatasi masalah ini, sampai sekarang terasa belum begitu jelas.

Masalah dualisme hukum itu juga sudah menjadi perhatian sejak jaman kolonial. Dan masalah itulah yang melatarbelakangi lahirnya apa yang dikenal dengan "*Domein Verklaring*" (Pernyataan "Domein")

b) Makna "*Domein Verklaring*" jaman kolonial.

Jika diterjemahkan, Pernyataan Domain berbunyi: "Semua tanah, yang tidak dapat dibuktikan bahwa hak atas tanah tersebut adalah hak "*eigendom*" (**hak milik mutlak**), maka menjadi tanah milik negara".

Sekarang ini ada generasi muda yang salah dalam memahami makna *Domein Verklaring* itu. Ada dua hal yang perlu dijelaskan:

Pertama, makna "hak eigendom". Oleh almarhum Prof. Dr. Soekanto (ahli hukum adat), istilah tersebut diterjemahkan sebagai "**hak milik mutlak**", yaitu hak yang tidak bisa diganggu gugat bahkan oleh negara sekalipun. Pemerintah kolonial berkepentingan menentukan hak eigendom untuk dapat memperoleh tanah-tanah yang bebas.

Kedua, UUPA-1960 menghapus jenis hak *eigendom*, karena bagi bangsa Indonesia "tanah mempunyai **fungsi sosial**". Jadi hak-milik-mutlak itu dicoret oleh UUPA. Di sisi lain, diperkenalkannya "hak menguasai oleh negara" itu bukan

dalam arti hak memiliki. Negara tidak memiliki tanah. Ini berbeda dengan pengertian "domein" di jaman kolonial.

Ulasan Terakhir

Seperti telah disinggung di muka, menawarkan suatu cara pandang baru tentu mencakup (eksplisit ataupun implisit) masalah teori, maupun kajian. Karena itu, ada baiknya di sini kita meninjau ulang pemahaman kita mengenai hal-hal yang walaupun bersifat sangat elementer tetapi sangat penting dan mendasar. Salah satunya adalah: "**Apa yang dimaksud dengan teori**"? Suatu teori adalah suatu konstruksi simbolik .... "suatu abstraksi dari bahan-bahan terpilih dari pengalaman" (Kaplan, 1964).

Teori itu selalu berpeluang untuk salah (*subject to error*), karena teori itu hanyalah suatu usaha untuk menjelaskan ciri-ciri tertentu dan terbatas dari realitas sosial. "Memang, ada teori-teori yang lebih luas dari pada teori yang lain, namun tidak ada teori yang dapat menjelaskan semua hal" (Mennell, 1973). Teori selalu terbuka untuk diuji dan diuji ulang. Ini berarti bahwa di samping kemampuan untuk menggunakan logika deduktif, suatu teori harus mempunyai manifestasi empiris.

Ilmu pengetahun itu berkembang pesat justru karena berlangsungnya proses saling mengkritik, saling membantah. Tetapi proses ini harus dilandasi dengan argumentasi-argumentasi yang masuk akal, dan tidak dengan "logika-sesat".

Renungan ringkas mengenai masalah yang nampak elementer tersebut di atas sekedar untuk mengingatkan bahwa buku "Perspektif Agraria Kritis" ini pun tidak bebas dari kemungkinan adanya kelemahan-kelemahan, dan oleh

karenanya juga terbuka bagi para pembaca untuk memberikan kritik ataupun pandangannya.

Bogor, Februari 2018

Gunawan Wiradi

PRAKATA PENULIS:
AGRARIA SEBAGAI PERSPEKTIF

Buku sederhana ini adalah sebuah pengantar awal untuk mengenalkan apa perspektif agraria kritis itu dari segi konsep dan teori. Selain itu, juga bagaimana penerapannya di dalam kritik dan pengembangan kebijakan maupun di dalam kajian kasus empiris tertentu. Bertolak dari fokus itulah, buku ini diberi judul:

Perspektif Agraria Kritis: Teori, Kebijakan dan Kajian Empiris.

Sebagian besar kandungan dalam buku ini (terkecuali bab pertama, keempat, dan dua bab terakhir) semula telah terbit sebagai artikel opini di media massa nasional—yakni, Majalah *Gatra* dan Koran *Kompas*. Namun, bab-bab yang telah terbit dalam bentuk artikel opini ini telah ditulis ulang untuk kepentingan buku ini sehingga sudah banyak berbeda dari versi awalnya. (Sumber tulisan bisa dilihat di akhir buku ini.)

Sebagai misal, beberapa bagian pembahasan yang semula tidak disertakan karena keterbatasan ruang di media massa, telah dimasukkan kembali ke dalam buku ini tanpa merombak sistematika tulisan semula. Beberapa gambar dan tabel juga ditambahkan yang semula tidak dijumpai pada versi awalnya. Demikian pula, istilah-istilah kunci yang semula bervariasi juga telah diseragamkan demi akurasi dan

konsistensi. Misalnya saja, istilah "sumber daya alam" dan "sumber-sumber agraria" yang pada versi awalnya dipakai secara bergantian untuk mengacu pada pengertian yang sama, dalam buku ini dipilih istilah yang terakhir untuk digunakan secara konsisten. Lantas, berbeda dari kebiasaan yang sudah lazim selama ini, kata *governance* dalam buku ini penulis terjemahkan menjadi "tata pengurusan" dan bukan "tata kelola".[1]

Sebagai satu karya yang dikembangkan dari sejumlah karangan tersiar, buku ini tentu tidak luput dari kelemahan yang selalu dijumpai dalam sebuah buku kapita selekta. Alur pemaparan maupun kaitan antar-bab tidak mungkin dapat seketat sebuah tulisan yang sejak awal telah dimaksudkan sebagai buku yang utuh. Beberapa pengulangan uraian yang bisa ditemukan di sana sini juga merupakan risiko yang tidak dapat dihindarkan sepenuhnya. Selain itu, tingkat kedalaman pembahasan pada tiap bab juga tidak sama. Beberapa bab tidak cukup mendalam karena pada mulanya ditulis untuk rubrik opini di majalah atau koran yang ruangnya sangat terbatas. Sementara beberapa bab lain, terutama yang khusus ditulis untuk buku ini, menyajikan analisis yang panjang lebar.

Terlepas dari berbagai kekurangan di atas, buku ini—atas dorongan banyak pihak—sengaja penulis terbitkan dalam rangka menyediakan bacaan yang tidak terlampau berat, namun pada saat yang sama cukup gamblang dan ilustratif,

[1] Menurut hemat penulis, terjemahan "tata kelola" ini lebih tepat diterapkan pada kata *management* ketimbang pada kata *governance*. Dalam hal penerjemahan semacam ini penulis mengikuti jejak Sangkoyo (2000). Sangkoyo bahkan mengusulkan penerjemahan kata *government* menjadi "pengurus" ketimbang "pemerintah". Sebab, kata "pengurus" berasal dari kata dasar "urus" yang maknanya lebih sesuai dengan tugas *government* sebagai penyelenggara pelayanan publik dan penanggung jawab "urusan bersama" (*res publica*), sementara istilah "pemerintah" berasal dari kata dasar "perintah" yang konotasinya tidak terlepas dari unsur feodalisme dan bahkan otoritarianisme.

mengenai *agraria sebagai suatu pendekatan*. Selama ini isu agraria sudah biasa dibicarakan sebagai subjek dari kajian-kajian yang bersifat multi- dan lintas-disiplin.[2] Bagi penulis, kajian-kajian semacam ini telah memberikan cukup bahan dan pencerahan untuk, di antaranya, mengonstruksikan apa yang penulis istilahkan sebagai "perspektif agraria kritis".

Seperti akan dijelaskan dan diilustrasikan di sepanjang uraian buku ini, "perspektif agraria kritis" adalah suatu cara pandang tertentu mengenai segala hal ihwal yang menyangkut sumber-sumber agraria (SSA) yang dicirikan oleh penekanan kuat pada komitmen atas prinsip-prinsip keadilan sosial, kesetaraan ekonomi dan keberlanjutan ekologi dalam kesemua aspek tata pengurusannya (*governance*). Yang terakhir ini berkaitan dengan penataan relasi antar berbagai pihak di sepanjang proses penguasaan dan pemilikan serta penggunaan dan pemanfaatan SSA tertentu, pembagian kerja dan relasi produksi yang berlangsung di dalamnya, serta penciptaan surplus dan distribusinya.

Lebih jauh, "perspektif agraria kritis" memahami kesemua *concern* di atas bukan dalam sebuah ruang *vacuum* yang statis dan nir-konteks. Alih-alih, ia dipahami sebagai sesuatu yang pada dasarnya harus diperjuangkan masyarakat dalam berbagai arena (*a matter of social struggle!*)—di tengah kecamuk tantangan akses dan ancaman eksklusi yang tak mengenal jeda dan yang melibatkan beragam jenis kekuatan dan aktor pada semua tingkatan (yakni dari aras lokal, nasional hingga global). Sasaran akhir yang dibayangkan oleh "perspektif agraria kritis" ini dalam semua analisis, kritik, maupun arahannya adalah satu kondisi ideal tata pengurusan agraria yang ditandai oleh struktur agraria yang adil,

[2] Sebagai misal, cermati judul buku Prof. Maria S.W. Sumardjono ini: *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008.

hubungan produksi dan distribusi surplus yang setara, serta ekosistem yang lestari.

***

Upaya penulis mengonstruksikan perspektif agraria kritis dalam pengertian di atas, sebagaimana dicoba dalam buku ini, barulah sebuah langkah rintisan yang masih amat dini. Lagi pula, sesuai tujuannya, buku ini "hanyalah" sebuah karya pengantar sederhana yang ditulis dalam bahasa yang diusahakan semudah mungkin. Oleh karena itu, apa yang akan pembaca temukan di dalam buku ini bukanlah perdebatan dan diskusi teoritis pada tingkat lanjutan, melainkan uraian yang langsung berkutat pada definisi konsep dan teori dasar (terutama pada bab pertama) serta bagaimana penerapannya pada beberapa kasus terpilih (pada bab-bab selanjutnya).

Buku pengantar yang sederhana ini penulis harapkan dapat bermanfaat bagi para mahasiswa, penggerak sosial, pelaku kebijakan, maupun khalayak pada umumnya yang mengkaji atau tertarik atau bahkan berprofesi di bidang-bidang yang berkaitan dengan pengurusan sumber-sumber agraria dalam segenap aspeknya: sosial, ekonomi, politik, hukum dan sebagainya. Meskipun bertitik tolak dari kajian sosial dan ekonomi politik, namun buku ini—melalui "pendekatan agraria kritis" yang ia tawarkan (beserta contoh-contoh penerapannya)—sangat penulis harapkan dapat memicu, dan sekaligus memacu, perbincangan produktif yang akan memperkaya pemikiran dan wawasan semua pihak dari berbagai latar belakang profesi dan disiplin ilmu. Dengan demikian, wawasan maupun sensitivitas keagrariaan akan dapat terus ditumbuhkembangkan—suatu syarat yang niscaya bagi terwujudnya "melek agraria" dan juga "peduli agraria" di antara segenap warga bangsa.

Sudah barang tentu, banyak sekali kekurangan yang dapat ditemukan dalam karya ini. Oleh karena itu, kritik dan masukan para pembaca sangat penulis harapkan. Pada saat yang sama, partisipasi lebih banyak pihak dalam kerja intelektual semacam ini merupakan sesuatu yang penulis idam-idamkan. Hal ini karena kerja intelektual demikian adalah upaya besar yang menuntut ijtihad kolektif dan sangat musykil dilakukan secara sendiri-sendiri.

***

Dalam kesempatan ini, rasa terima kasih yang mendalam penulis sampaikan kepada para redaktur Majalah *Gatra* dan Koran *Kompas* yang telah memuat artikel-artikel penulis dalam waktu dua tahun terakhir (Februari 2016-Januari 2018). Lebih dari itu, mereka juga mengijinkan penulis untuk memuat ulang dan mengembangkan artikel-artikel tersebut menjadi bab-bab dalam buku ini.

Ucapan terima kasih dan penghargaan penulis haturkan kepada guru, senior dan sejawat di lingkungan Institut Pertanian Bogor, Sajogyo Institute, Brighten Institute dan Universiteit van Amsterdam—tempat di mana penulis menimba ilmu dan menempa wawasan mengenai berbagai persoalan keagrariaan. Nama-nama mereka terlalu banyak untuk dapat dituliskan satu demi satu, namun beberapa figur berikut mesti disebutkan secara khusus: Almarhum Prof. Dr. Sajogyo, Prof. Dr. SMP. Tjondronegoro, Dr. Gunawan Wiradi, Prof. Dr. Endriatmo Soetarto, Dr. Joyo Winoto, Dr. Soeryo Adiwibowo, Dr. Satyawan Sunito, Prof. Dr. Ben White, Dr. Gerben Nooteboom, Dr. Rosanne Rutten, dan Prof. Dr. Jun Borras.

Ucapan yang sama juga penulis sampaikan kepada empat lembaga yang bersedia menerbitkan buku yang sederhana ini, yakni Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Pusat Studi Agraria IPB, Sajogyo Institute dan Konsorsium

Pembaruan Agraria. Banyak orang di empat lembaga ini—yang namanya tidak bisa disebutkan satu per satu—telah mencurahkan perhatian, pemikiran dan energi sehingga memungkinkan penerbitan buku ini benar-benar terwujud. Semoga jerih payah mereka menjadi amal jariyah yang balasannya dilipatgandakan oleh Allah SWT.

Tak lupa, penulis juga menyampaikan terima kasih yang sebanyak-banyaknya kepada Dr. Rina Mardiana yang bersedia menuliskan kata pengantar untuk buku ini. Ucapan terima kasih yang sama juga penulis sampaikan kepada Dr. Gunawan Wiradi dan Prof. Dr. Endriatmo Soetarto atas kesediaan untuk berturut-turut memberikan prolog dan epilog untuk buku ini. Untuk buku yang sesederhana ini, penulis merasa bahwa kesediaan tersebut adalah sebuah penghargaan besar yang hanya bisa penulis balas dengan doa: *Jazâkumu 'l-Lâh ahsana 'l-jazâ'*. Semoga semua curahan pikiran yang dituangkan ke dalam buku ini, dengan dilandasi keikhlasan niat, diterima oleh Allah SWT sebagai ijtihad intelektual di bidang agraria. Semoga pahala dari ijtihad itu akan terus mengalir hingga hari kiamat kelak. *Âmîn Allâhumma âmîn*.

Demikian juga, terima kasih yang sedalam-dalamnya penulis tujukan kepada keluarga inti penulis: istri Siti Faizah dan ananda Arina Rosaya Azka dan Zaka Aviecena Amartya. Ketiganya adalah penghuni bahtera kehidupan yang sama dalam perjalanan ziarah yang penuh harap dan cemas menuju ridla Allah SWT. Pengorbanan dan kasih sayang mereka bertiga yang berlimpah ruah tidak akan mampu penulis gambarkan dengan kata-kata.

Lebih dari terima kasih, rasa hutang budi penulis yang tidak bakal terbalas tertuju kepada kedua orang tua: Almarhum Bapak yang (dengan sifat pendiam dan *low profile*-nya itu) sangat teguh dalam menjaga moralitas dan Ibu yang

(mewakili tradisi santri di Senori, Tuban) sangat menghayati dan mengamalkan aturan *fiqh*. Dari kombinasi keduanya kami, para putra-putrinya, mewarisi panduan moral yang kuat di dalam meniti perjalanan hidup kami.

Buku sederhana ini adalah persembahan penulis untuk mengenang almarhum Bapak, Drs. H. A. Muchtar, yang wafat pada 27 Oktober 2017 dalam usia 66 tahun. Penulis akan selalu mengenang beliau sebagai seorang ayah yang sangat peduli pada pendidikan anak-anaknya. Perhatian, kelembutan dan keterbukaan hatinya akan terus "hadir" sebagai obor di hati penulis.

Akhirnya, kepada sidang pembaca penulis ucapkan: Selamat membaca dan mencerna untuk merasa tak kunjung terpuaskan. Semoga dengan demikian pembaca akan terus (atau turut) tergerak dalam perjuangan agraria.

Semoga!

Mekarwangi, Bogor, Maret 2018

Mohamad Shohibuddin

BAGIAN I:
PENDAHULUAN

1

PERSPEKTIF AGRARIA KRITIS: SEBUAH IKHTIAR AWAL

Hubungan dialektis di antara sesama manusia dalam kaitan dengan sumber-sumber agraria dan bentang alam di sekelilingnya—dalam transformasinya dari waktu ke waktu—dapat dibincangkan dari berbagai sudut pandang. Salah satu di antaranya adalah dari perspektif keagrariaan. Buku ini adalah sebuah ikhtiar sederhana untuk memperkenalkan perspektif keagrariaan ini yang dikembangkan melalui integrasi berbagai wawasan teori kritis dari aneka disiplin ilmu sekaligus ilustrasi penerapannya sebagai cara pandang dalam memahami berbagai aspek genting dalam hubungan dialektis yang dimaksudkan di atas.

Seperti telah disinggung dalam prakata penulis, buku ini akan membahas "perspektif agraria kritis" dari segi konsep dan teori kunci, sekaligus aplikasinya pada beberapa kasus spesifik. Yang terakhir ini terdiri atas tiga kasus kebijakan (yakni reforma agraria dan tata pengurusan agraria yang dibahas dalam tiga bab, serta pembaruan desa dalam dua bab), satu kasus perubahan sosial di daerah (yakni dinamika konflik dan perdamaian di Aceh yang dibahas dalam dua bab), dan satu kasus wacana keagamaan (yakni ijtihad agraria Nahdlatul Ulama yang dibahas dalam dua bab).

Untuk mengantarkan pembaca pada lima kasus spesifik di atas, bab pertama ini akan mengenalkan terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan "perspektif agraria kritis" ini: posisi teoritisnya, pengertiannya, serta apa saja konsep dan teori yang membentuk kerangka analitik dari perspektif ini. Meski singkat dan elementer, pembahasan konseptual dan teoritis ini dipandang penting dalam rangka memperlihatkan benang merah antar-bab yang diikat oleh kesatuan cara pandang dan penekanan, terlepas dari keragaman fokus kajian yang dibahas dalam masing-masing bab. Pada saat yang sama, pembahasan semacam ini juga penting disajikan mengingat sebagian besar bab-bab berikutnya adalah tulisan-tulisan ringkas yang pada mulanya dimaksudkan untuk rubrik opini di media massa. Ruang yang terbatas di rubrik opini membuat uraian panjang lebar mengenai konsep dan teori tidak dapat dilakukan—dan bab pertama inilah yang akan menggantikannya.

POSISI TEORITIS DAN DEFINISI

Dalam tulisan pengantarnya untuk edisi khusus *The Journal of Peasant Studies* tentang "Critical Perspectives in Agrarian Changes and Peasant Studies", Borras (2009: 17) secara lugas menyatakan sebagai berikut:

> "... teori-teori klasik dalam ekonomi politik agraria mengenai transformasi agraria, diferensiasi petani, ekonomi kaum tani, kelas dan politik kelas, agensi kelas, pertanian keluarga, 'ekonomi moral dari kaum tani', dan semacamnya merupakan kerangka dasar bagi *berbagai perspektif kritis tentang pembangunan pedesaan*" (penekanan *italics* ditambahkan penulis).

Menurut Borras (2000: 18), teori-teori klasik mengenai ekonomi politik agraria semacam ini, alih-alih merupakan meta-

narasi yang telah ketinggalan jaman seperti yang banyak dituduhkan, justru memiliki relevansi dan pengaruh yang cukup besar pada perspektif-perspektif kritis mengenai pembangunan pedesaan dan aktivisme politik dewasa ini, sebagaimana ditunjukkan oleh kumpulan tulisan dalam edisi khusus *The Journal of Peasant Studies* ini.

Posisi teoritis buku ini pada dasarnya adalah sejalan dengan tradisi kesarjanaan kritis seperti yang digambarkan secara singkat dalam kutipan Borras di atas. Oleh karena itu, berbagai wawasan teoritis yang lahir dari tradisi kesarjanaan kritis ini mengenai pertanian keluarga, diferensiasi petani, transisi agraria, perlawanan petani, politik kelas, land reform, transformasi agraria dan semacamnya juga menjadi pendirian dasar buku ini. Hanya saja, penulis sengaja tidak membahas secara detail pendirian semacam itu ataupun membicarakan diskusi teoritis di atas secara khusus dalam buku ini. Hal ini sesuai tujuan penulisan buku ini yang *bukan* dimaksudkan untuk membahas agraria sebagai "subjek kajian", melainkan lebih membahasnya sebagai "pendekatan" atau "perspektif" yang bersifat kritis.

Mengenai kualifikasi dari "perspektif kritis" ini, penulis pada dasarnya mengacu pada paparan Ben White (1987: 69-70) ketika membahas "pendekatan kritis atas pembangunan pedesaan". White, selain memberi ciri "inter-disiplin" dan "komparatif", juga memberikan karakteristik berikut ini terhadap pendekatan kritis:

> "... suatu kepedulian yang ajeg terhadap isu-isu *keadilan sosial dan ekonomi* sebagai bagian dari pemahaman kita atas apa makna pembangunan pedesaan itu serta sebagai bagian pokok dari makna 'pembangunan' itu sendiri, betapapun penekanan ini tidaklah popular di berbagai penjuru dunia dan di banyak masa."

Penulis mengadopsi deskripsi White di atas dalam mencirikan hakikat pendekatan kritis, khususnya penekanan pada isu *keadilan sosial dan ekonomi*. Pada saat yang sama, penulis menambahkan isu *keberlanjutan ekologis* sebagai ciri berikutnya dari pendekatan kritis. Selain itu, penulis juga memperluas fokus pendekatan ini dari soal pembangunan pedesaan semata kepada isu kebijakan dan perubahan sosial pada umumnya sejauh terkait dengan aspek keagrariaan atau berkonsekuensi pada perubahan keagrariaan.

Berdasarkan semua acuan di atas, maka apa yang penulis maksud dengan "perspektif agraria kritis" ini dapat didefinisikan sebagai berikut:

> "Sebuah pendekatan yang bercorak inter-disipliner dan komparatif dalam memandang sumber-sumber agraria, relasi-relasi teknis dan sosial yang terkait dengannya, serta tata pengurusannya (*governance*) yang dapat terwujud dalam berbagai isu kebijakan maupun dinamika sosial, disertai dengan kepedulian kuat dan terus menerus atas prinsip-prinsip keadilan sosial, kesetaraan ekonomi dan keberlanjutan ekologi."

Ada empat komponen yang dapat disimpulkan dari definisi di atas. *Pertama*, dari sisi "ontologis", fokus perhatian "perspektif agraria kritis" adalah sumber-sumber agraria (SSA), relasi-relasi teknis dan sosial di antara berbagai pihak di seputar SSA itu, serta tata pengurusan yang berlangsung menyangkut SSA tersebut. *Kedua*, dari sisi "epistemologis", "perspektif agraria kritis" menerapkan corak studi yang bersifat inter-disipliner dan sekaligus komparatif. *Ketiga*, secara "metodologis", ranah penggalian data dan informasi dari "perspektif agraria kritis" tidak terbatas pada tataran kebijakan semata, melainkan juga pada tataran dinamika perubahan sosial dalam arti luas termasuk, namun tidak

terbatas, perubahan sosial yang dipicu oleh pelaksanaan suatu kebijakan tertentu. *Keempat*, dari sudut "aksiologis", "perspektif agraria kritis" mendasarkan dan sekaligus juga mengarahkan kajiannya pada kepedulian di seputar prinsip-prinsip keadilan sosial, kesetaraan ekonomi dan keberlanjutan ekologi.

Salah satu implikasi dari "perspektif agraria kritis" dalam pengertian di atas adalah pilihan atas jenis riset dan kesarjanaan yang berwatak "terlibat" (*engaged*); dalam arti, "menantang secara akademis, relevan secara sosial, dan lebih jauh juga meniscayakan pemihakan kepada kelompok miskin".[1] Dalam rangka mewujudkan riset dan kesarjanaan yang bersifat *engaged* itu, perspektif ini memegang kuat satu asumsi dasar bahwa relasi-relasi sosial di antara berbagai pihak di seputar sumber-sumber agraria pada dasarnya bersifat kompetitif. Oleh karena itu, relasi-relasi tersebut dipandang sebagai tidak pernah lepas dari unsur-unsur ketimpangan, pemerasan dan ketidakberlanjutan. Ketimbang menerima kenyataan ini sebagai sesuatu yang bersifat alamiah, "perspektif agraria kritis" justru menganggapnya sebagai bentuk-bentuk ketidakadilan yang harus dikoreksi secara serius dalam semangat keberpihakan kepada kelompok miskin. Atas dasar inilah, maka apa yang dicita-citakan dan terus diperjuangkan oleh "perspektif agraria kritis" adalah suatu kondisi tata pengurusan agraria yang ditandai oleh: struktur agraria yang adil, relasi produksi dan distribusi surplus yang setara, serta ekosistem yang lestari.

Sesuai dengan cirinya yang bersifat inter-disiplin, "perspektif agraria kritis" dapat dikonstruksikan dengan penekanan yang berbeda-beda, tergantung antara lain pada

[1] Beberapa poin implikasi ini dikutip dari website *Initiatives in Critical Agrarian Studies*: http://www.iss.nl/icas_about.html. Inisiatif ini berpusat di the International Institute of Social Studies (ISS) Den Haag, Belanda, terutama pada figur Prof. Jun Borras dan Prof. Ben White.

disiplin yang menjadi titik tolak pengembangannya. Dalam buku ini, "batu bata" untuk membangun perspektif tersebut digali dari khazanah kajian agraria, sebagaimana tercermin dalam beberapa konsep dan teori yang akan dijelaskan nanti. Meski demikian, seperti akan terlihat, perspektif ini berusaha melampaui batasan kajian agraria dalam arti sempit dan akan mengaitkannya dengan kepedulian pada unit-unit lebih luas yang memerlukan konsep, teori dan jenis analisis yang berasal dari disiplin ilmu yang beragam (lihat Gambar 1.3 di bawah).

Uraian selanjutnya dalam bab pertama ini akan menyajikan tujuh pokok bahasan konseptual/teoritis yang secara keseluruhan akan membentuk unsur-unsur analitik dari "perspektif agraria kritis". Tujuh pokok bahasan itu adalah: (1) lingkup sumber-sumber agraria; (2) relasi agraria dan subjek agraria; (3) empat proses dalam relasi sosio-agraria; (4) konstruksi empat persoalan agraria; (5) kontekstualisasi persoalan agraria; (6) tata pengurusan agraria; dan (7) pertarungan sosial berupa tantangan akses dan ancaman eksklusi serta keharusan mobilisasi perjuangan sosial secara terus menerus untuk meresponnya.

Setelah tujuh pokok bahasan di atas, bab ini akhirnya ditutup dengan penjelasan sepiutar sistematika pembahasan. Pada bagian ini akan diuraikan secara singkat apa yang menjadi fokus telaah pada bab-bab berikutnya dan bagaimanakah keterkaitan antara satu bab dengan lainnya.

SUMBER-SUMBER AGRARIA

Diskusi apa pun mengenai pokok persoalan agraria tidak bisa mengelak dan mesti diawali dari pembahasan mengenai cakupan pengertian sumber-sumber agraria serta kompleksitas hubungan timbal balik antara manusia dengan sumber-sumber agraria itu.

Mengenai lingkup pengertian sumber-sumber agraria, Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (atau lebih dikenal sebagai UU Pokok Agraria, UUPA) telah memberikan batasan tegas yang dapat dijadikan sebagai acuan. Pasal 1 ayat (2) UUPA mencantumkan ketentuan berikut ini yang dapat diartikan sebagai cakupan sumber-sumber agraria:

> "Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya..."

Ketentuan ini diuraikan lebih rinci dalam ayat (4), (5) dan (6) pasal yang sama sebagaimana dikutip berikut ini:

> "Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air."
>
> "Dalam pengertian air, termasuk baik perairan pedalaman maupun laut..."
>
> "Yang dimaksud dengan ruang angkasa ialah ruang di atas bumi dan air..."

Berdasarkan ketentuan yang dinyatakan empat ayat dalam Pasal 1 UUPA di atas, Sitorus (2002: 35) kemudian merumuskan lima jenis sumber-sumber agraria sebagaimana diringkaskan berikut ini:

1. Tanah atau permukaan bumi yang merupakan modal alami utama bagi kegiatan pertanian dan peternakan.
2. Perairan baik berupa sungai, danau atau laut yang merupakan modal alami utama bagi kegiatan perikanan, baik perikanan budidaya atau tangkap.
3. Hutan yang berarti kesatuan flora dan fauna dalam suatu wilayah di luar kategori tanah pertanian yang merupakan modal alami utama bagi komunitas-komunitas perhutanan yang hidup dari pemanfaatan hasil hutan menurut kearifan tradisional.

4. Bahan tambang yang mencakup beragam bahan mineral seperti emas, bijih besi, timah, tembaga, minyak, gas, intan, batu-batu mulia, fosfat, pasir, batu, dan lain-lain.
5. Udara yang mencakup bukan saja "ruang di atas bumi dan air", tetapi juga materi udara itu sendiri yang arti pentingnya terasa semakin besar di tengah perubahan iklim global belakangan ini.

Cakupan semacam ini penting ditekankan mengingat masih banyak pihak yang salah memahami istilah sumber-sumber agraria dengan mereduksi artinya sebatas tanah belaka. Bahkan Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam tidak luput dari kerancuan semacam ini. Seperti ditunjukkan Sitorus (2002: 25-26), konsideran TAP MPR ini menggunakan istilah "sumber daya agraria" yang maknanya disamakan dengan "sumber daya alam". Namun, pada Pasal 5, lingkup "sumber daya agraria" lantas dipersempit dan diartikan tanah semata.

Secara sengaja, buku ini juga menghindari pemakaian istilah "sumber daya agraria" seperti digunakan dalam TAP MPR di atas. Sebab, istilah ini terlalu pekat dengan konotasi aspek ekonomi. Padahal, ada banyak aspek lain yang juga melekat pada bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alamnya, seperti aspek sosial, budaya, politik, keamanan, dan bahkan spiritual. UUPA sendiri menegaskan bahwa sumber-sumber agraria yang berada di wilayah kedaulatan Republik Indonesia adalah "karunia Tuhan Yang Maha Esa" dan merupakan "kekayaan nasional" (Pasal 1 ayat (2)). Dengan kata lain, sumber-sumber agraria mengandung bobot religiusitas dan kebangsaan yang kental sehingga pengertiannya tidak dapat direduksi sebatas pada nilai ekonominya semata.

Hubungan bangsa Indonesia dengan sumber-sumber agraria yang bersifat multi-aspek ini oleh Pasal 1 ayat (3) UUPA bahkan dinyatakan sebagai sebuah "hubungan yang bersifat

abadi". Artinya, hubungan ini tidak dapat diputuskan atau ditiadakan oleh siapa pun selama rakyat Indonesia tetap bersatu sebagai bangsa Indonesia dan selama bumi, air serta ruang angkasa Indonesia masih ada.

RELASI AGRARIA DAN SUBJEK AGRARIA

Pengertian sumber-sumber agraria seperti disajikan di atas mewakili apa yang Sitorus (2002) sebut sebagai lingkup "objek agraria". Dalam kaitan ini, perhatian "perspektif agraria kritis" bukan terletak pada elaborasi objek agraria ini dari aspek fisiknya—misalnya, taksonomi, karakteristik dan fungsi fisiologinya. Sebab, hal-hal seperti ini merupakan fokus kajian dari ilmu-ilmu alam seperti biologi, agronomi, geologi dan sejenisnya.

Memang, hal-hal teknis ini juga turut dipertimbangkan oleh "perspektif agraria kritis". Akan tetapi, penekanannya lebih pada sejauh mana berbagai segi teknis tersebut berkaitan dengan *aktivitas kerja* dari sekelompok manusia yang ditujukan terhadap objek agraria itu sendiri (Sitorus 2002: 36). Aktivitas kerja sekelompok manusia atas objek agraria inilah yang membentuk "relasi teknis agraria".

Selain menyangkut relasi teknis manusia atas objek agraria, kepedulian "perspektif agraria kritis" dalam tingkat kepentingan yang lebih tinggi ditujukan terutama kepada relasi-relasi di antara berbagai "subjek agraria" (Sitorus 2002), yakni pihak-pihak yang berkepentingan atas suatu sumber agraria. Interaksi di antara berbagai subjek agraria inilah—tentu dengan unsur-unsur kerja sama, persaingan dan bahkan konflik di dalamnya—yang membentuk apa yang diistilahkan sebagai "relasi sosial agraria".[2]

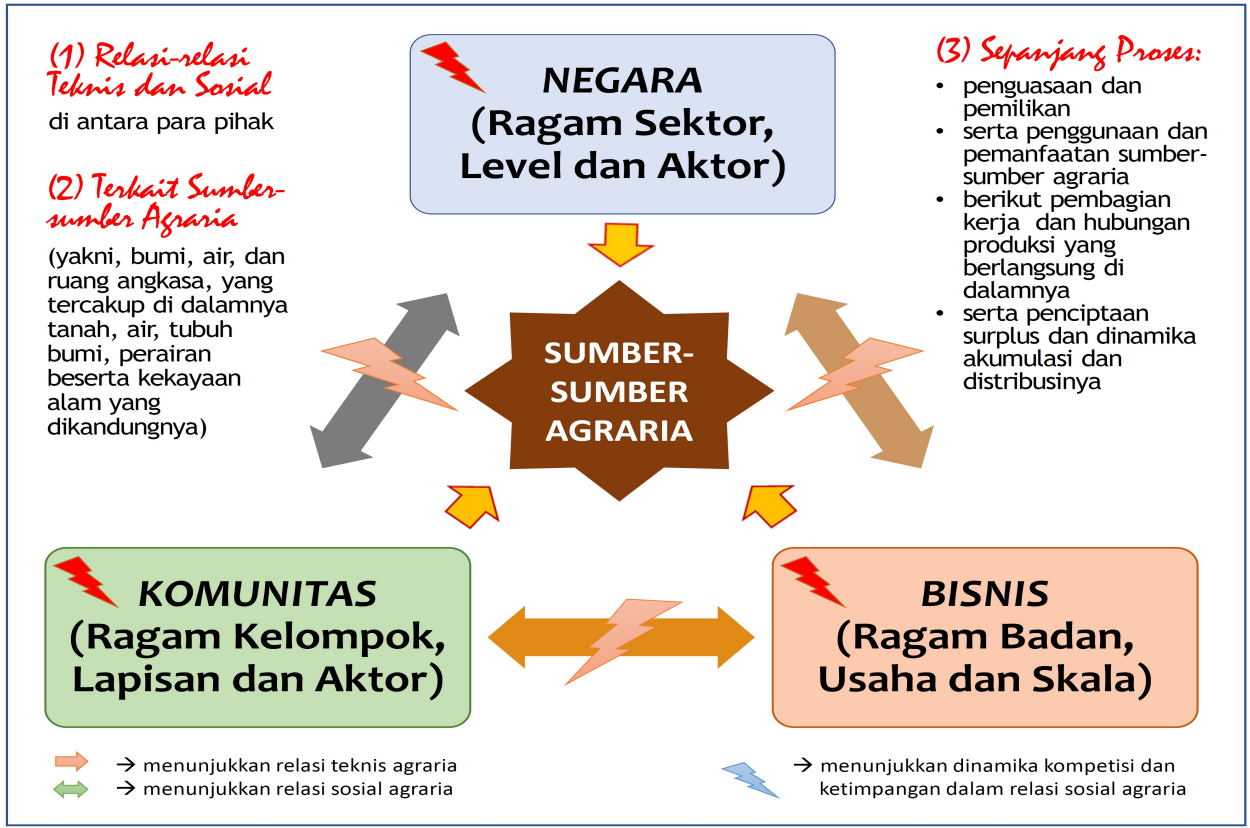
[2] Atau biasa disebut juga "relasi sosio-agraria". Dalam buku ini, dua istilah tersebut sama-sama digunakan untuk merujuk arti yang sama.

Dengan demikian, dua jenis relasi manusia terkait dengan sumber-sumber agraria dapat dibedakan di sini, yakni "relasi teknis agraria" dan "relasi sosial agraria". Relasi yang pertama berkaitan dengan hubungan manusia dengan sumber-sumber agraria melalui aktivitas kerja (produksi). Sedangkan relasi kedua berkaitan dengan hubungan manusia di antara sesamanya (baik dalam arti perorangan maupun kelembagaan) terkait dengan aktivitas kerja yang mereka lakukan atas sumber-sumber agraria. Secara praktis, kedua relasi ini dapat diidentifikasi dari bagaimana subjek-subjek agraria saling *berhubungan secara sosial* satu sama lain dalam kaitan dengan *hubungan teknis* masing-masing dengan sumber-sumber agraria (Sitorus 2002: 37).

Kedua jenis relasi agraria ini berlangsung tidak hanya di antara berbagai pihak di dalam masyarakat (yakni, antar-individu, antar-kelompok, atau antar-lapisan di dalamnya), akan tetapi juga melibatkan berbagai instansi dan aktor di dalam tubuh pemerintah (termasuk segi-segi kerja sama maupun kontestasi di antara unsur-unsur ini), serta di antara seluruh pihak tersebut dengan berbagai entitas bisnis (Shohibuddin 2016: 23). Dengan demikian, secara kategoris ada tiga jenis subjek agraria yang dapat diidentifikasi di sini. Pertama adalah komunitas sebagai kesatuan dari berbagai unit rumah tangga. Kedua adalah pemerintah sebagai representasi dari negara yang terdiri atas berbagai instansi sektoral dan level pemerintahan yang berlainan. Dan ketiga adalah swasta sebagai perwujudan dari sektor bisnis (Sitorus 2002: 35).

Perlu dicatat bahwa ketiga kategori di atas bukanlah entitas yang homogen, akan tetapi masing-masing dapat terdiri atas berbagai elemen yang mungkin saja saling bersaing dan bahkan menegasikan satu sama lain. Relasi-relasi teknis dan sosial agraria di antara ketiga subjek agraria ini secara skematis dapat diilustrasikan dalam Gambar 1.1 di bawah ini.

Gambar 1.1. Relasi antar Subjek Agraria Terkait Sumber-sumber Agraria



Sumber: diperbaiki dari Shohibuddin (2016a: 24)

Tentu saja, ketiga kategori subjek ini merupakan sebuah penyederhanaan karena secara faktual pihak-pihak yang merasa berkepentingan dalam dua jenis relasi agraria di atas bisa jauh lebih banyak lagi. Misalnya saja, di barisan komunitas mungkin saja berhimpun jejaring pendukung yang mencakup LSM, akademisi, agamawan, para tokoh publik, dan lain sebagainya. Komunitas itu sendiri bisa membangun aliansi yang melintasi batas-batas lokalitas dan bahkan bisa berjangkauan global (seperti aliansi petani sedunia, *La Via Campessina*). Pemerintah sendiri tidak sepenuhnya merupakan satu entitas yang otonom karena dalam kenyataannya harus tunduk pada rezim regulasi global maupun regional, seperti perjanjian perdagangan bebas dan pasar terbuka. Sektor bisnis, lebih-lebih, adalah kategori subjek agraria yang paling kompleks dan pada saat yang sama paling menentukan karena kekuatan finansialnya yang sangat besar dengan gurita jaringannya yang bersifat mondial.

EMPAT PROSES DALAM RELASI SOSIO-AGRARIA

Relasi-relasi sosial di antara subjek-subjek agraria—dalam kaitan dengan relasi teknis masing-masing dengan sumber-sumber agraria—pada dasarnya berkisar di sepanjang empat proses sebagai berikut:

1. Penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria;
2. Penggunaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria;
3. Pembagian kerja dan relasi produksi yang berlangsung di dalamnya; dan
4. Penciptaan surplus dari ketiga proses tersebut beserta dinamika akumulasi, ekspansi dan distribusinya (lihat Gambar 1.1 di atas).

Keempat relasi sosial agraria ini pada dasarnya terkait erat dengan lima pertanyaan kunci di dalam studi agraria. Empat pertanyaan yang pertama diajukan oleh Bernstein

(2010), yaitu: (1) siapa menguasai sumber agraria apa (*who owns what?*); (2) siapa melakukan aktivitas produksi apa terhadap sumber agraria tersebut (*who does what?*); (3) siapa memperoleh hasil apa dari aktivitas produksi tersebut (*who gets what?*); dan (4) digunakan untuk apa hasil produksi tersebut (*what do they do with it?*). Pertanyaan kunci yang terakhir berikut ini ditambahkan oleh White (2011), yaitu: (5) apa saja yang dilakukan oleh pihak-pihak yang terlibat dan/atau yang berkepentingan kepada sesama mereka satu sama lain (*what do they do to each other?*).

Pertanyaan pertama pada dasarnya mengenai relasi-relasi sosial terkait berbagai bentuk rezim penguasaan dan pemilikan atas sumber-sumber agraria. Untuk merujuk relasi sosial agraria ini, dua istilah "*property*" dan "*tenure*" sering dipergunakan secara bergantian untuk maksud yang sama. Namun, istilah yang pertama sebenarnya lebih banyak dipakai oleh para ahli hukum dengan pengertian yang terbatas pada kepemilikan invidual, seperti yang jamak ditemukan pada masyarakat Barat. Sebaliknya, para ilmuwan sosial—yang menjumpai keragaman dan kompleksitas rezim penguasaan pada berbagai masyarakat non-Barat—cenderung menghindari istilah pertama ini dan lebih senang menggunakan istilah *tenure*. Menurut mereka, istilah terakhir ini lebih tepat untuk menggambarkan bagaimana berbagai macam hak bisa melekat pada objek yang sama (tanah, misalnya), dan hak-hak ini bisa saja dimiliki oleh beberapa orang atau kelompok yang berbeda (Afiff 2005).

Pertanyaan yang kedua berkenaan dengan pembagian kerja secara sosial di antara berbagai pihak yang terlibat di dalam proses produksi. Pembagian kerja ini bergantung pada relasi-relasi sosial yang terstruktur pada suatu masyarakat yang berlangsung antara, misalnya, pemilik tanah dan petani penggarap, petani dan penyedia modal dan saprodi, produsen

langsung dan pemegang merk dagang, produsen langsung dan penyedia pasar sertifikasi, pria dan wanita, dan sebagainya.

Seperti terlihat, pertanyaan kedua dari Bernstein ini pada dasarnya terkait dengan relasi sosial agraria kedua dan ketiga, yaitu mengenai penggunaan dan pemanfaatan sumber agraria tertentu serta pembagian kerja dan hubungan produksi yang berlangsung di dalamnya. Di sinilah dapat ditemukan berbagai corak relasi produksi yang sangat bervariasi baik dari segi kategori maupun manifestasi konkretnya. Beberapa kategori yang dapat diidentifikasi antara lain: relasi-relasi perburuhan (misalnya berupa pertukaran tenaga kerja, curahan kerja dengan imbalan hak memungut panen, upah harian dalam bentuk uang, dan bahkan relasi perbudakan di masa lampau); relasi-relasi penyakapan atau *tenancy* (seperti bagi hasil, sewa menyewa, dan lain-lain); relasi-relasi inti dengan plasma (yakni integrasi vertikal petani dengan sistem perkebunan berbasis korporasi dalam berbagai skemanya); relasi-relasi *contract farming* (yakni beragam skema kontrak untuk menghasilkan komoditas pertanian tertentu dengan standar produksi yang telah ditentukan); dan, *last but not least*, berbagai skema pendisiplinan petani produsen untuk menghasilkan berbagai macam komoditas terspesialisasi yang berbasis rezim sertifikasi (seperti sertifikasi produk organik, produk halal, *fair trade*, *rain forest*, dan lain-lain).

Pertanyaan ketiga dan keempat adalah konsekuensi lebih lanjut dari pertanyaan kedua di atas. Pertanyaan ketiga menyangkut pembagian secara sosial atas *hasil* dari pembagian kerja dan relasi produksi di atas di antara pihak-pihak yang terlibat di dalamnya. Seperti diingatkan Bernstein (2010: 23), pengertian *hasil kerja* yang dimaksudkan di sini tidak sebatas apa yang biasa disebut sebagai "pendapatan" (baik berupa natura maupun *cash*), akan tetapi juga pangan yang diproduksi oleh petani untuk dikonsumsi sendiri (rumah tangga petani adalah unit produksi dan konsumsi sekaligus),

demikian juga *hasil* kerja-kerja domestik yang tidak dibayar. Akhirnya, pertanyaan keempat terkait ragam pemanfaatan *hasil kerja* tersebut di antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses produksi. Misalnya, apakah *hasil kerja* itu dipergunakan untuk konsumsi dan reproduksi demi sekedar mempertahankan skala produksi yang sama dari waktu ke waktu (yakni, *simple reproduction*). Ataukah hasil itu dapat dipergunakan untuk akumulasi dan perluasan (yakni, *expanded reproduction*)—hal mana hanya mungkin dilakukan oleh mereka yang memiliki skala produksi yang besar dan berhasil mendapatkan surplus yang melimpah. Seperti terlihat, kedua pertanyaan ini terkait dengan relasi sosial agraria yang keempat, yaitu mengenai penciptaan surplus beserta dinamika akumulasi, ekspansi dan distribusinya.

Akhirnya, pertanyaan kunci kelima—yang diimbuhkan White (2011)—mulai memasuki tataran ekologi politik, yaitu menyangkut politik agraria-lingkungan dari pihak-pihak yang berkepentingan—termasuk mereka yang justru tidak terlibat sama sekali di dalam aktivitas produksi. Mereka ini bahkan dapat memiliki kepentingan yang berlawanan sama sekali dari para petani/nelayan/peternak produsen (umpamanya: lembaga konservasi *versus* pertanian rakyat, perusahaan tambang *versus* komunitas adat, dan sebagainya). Pertanyaan terakhir ini sebenarnya berkaitan erat dengan relasi sosial agraria yang pertama dan kedua (penguasaan dan pemilikan serta penggunaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria), hanya saja tatarannya pada level lansekap dan bukan sekedar unit usaha pertanian/peternakan/perikanan yang paling kecil (yakni, petak sawah/ladang, padang penggembalaan, wilayah penangkapan ikan).

Melalui ilustrasi kelima pertanyaan kunci ini menjadi kian jelas apa yang disinggung di atas sebagai asumsi dasar "perspektif agraria kritis", yaitu bahwa semua relasi sosial agraria selalu diwarnai oleh kontestasi dan bahkan dominasi.

Konsekuensinya, unsur-unsur ketimpangan dan ketidakadilan dapat selalu merebak di dalamnya, kendati bentuknya bisa berubah-ubah dari waktu ke waktu. Di sini menjadi penting untuk kemudian memformulasikan secara eksplisit apa saja persoalan agraria yang mencerminkan kondisi ketimpangan dan ketidakadilan tersebut.

KONSTRUKSI PERSOALAN AGRARIA

Sebelum mulai merumuskan persoalan agraria secara konseptual, ada baiknya uraian diawali terlebih dulu dengan kasus konkret yang bisa menunjukkan bagaimana manifestasi dari persoalan agraria ini secara empiris. Dalam Kotak 1.1 di bawah dicantumkan deskripsi yang cukup padat mengenai sejarah "transformasi agraria-lingkungan" yang berlangsung pada masyarakat Marind di Kabupaten Merauke, Papua.

Kotak 1.1. Problem Agraria pada Masyarakat Marind, Papua (Dikutip dari Savitri 2013)

Empat puluh enam perusahaan diundang masuk ke Merauke dalam rangka membangun dan menciptakan pertumbuhan ekonomi melalui mega-proyek bernama MIFEE [Merauke Integrated Food and Energy Estate]... perusahaan yang datang ke kampung dan menjanjikan perubahan disambut seperti kehadiran mesias Sang Pembebas dan mereka diterima oleh warga dengan hati terbuka. Warga kampung bertutur mereka terharu ketika orang dari perusahaan berjanji akan membantu masyarakat untuk membangun gereja, menyekolahkan anak-anak sampai perguruan tinggi, membantu penerangan kampung, air bersih, dan sebagainya... Sebagai balasan, warga kampung bersedia menyerahkan tanah mereka untuk dimanfaatkan atau diolah perusahaan menjadi kebun kayu akasia, kebun tebu, kebun sawit, sampai kebun singkong... (hlm. 56-61).

Ketika perusahaan Rajawali datang meminta tanah orang Domande yang berisi rawa sumber air dan hutan perawan, yaitu tanah yang tidak termasuk dalam wilayah yang mereka berikan, pertanyaan mereka adalah: *Kami juga mau kami punya hidup maju. Tapi kalau hutan ditebang habis, baru kasuari, buaya, ke*

mana? Orang Marind berpikir ke depan dan mempertimbangkan keadilan antar generasi. Kegelisahan utama mereka ketika berbagai tawaran uang untuk ditukar dengan tanah berdatangan adalah bagaimana mereka bisa menyediakan alam bagi kehidupan anak-cucu selanjutnya? Tepat di titik ini, janji perusahaan untuk menyekolahkan anak-anak mereka serta menjadikan para pemuda sebagai pegawai perusahaan seolah memberi jawab atas kegelisahan itu... Tetapi, dengan seribu keprihatinan dalam batin, sampai hari ini tidak ada yang nyata. Janji itu kosong.

Memberi mimpi, menyodorkan janji, memberikan tekanan-tekanan pada ketaatan terhadap supremasi hukum nasional, dan menjatuhkan stigma gerakan separatis adalah beberapa cara saja yang digunakan untuk menciptakan kondisi sehingga orang tidak memiliki pilihan lain kecuali menyerahkan tanah (hlm. 66-68).

Satu cerita dari tanah Zanegi ... menghadirkan banalnya ingkar janji perusahaan. Medco mulai beroperasi di tanah kampung orang Zanegi sejak 2008. Medco bisa mendapat restu setelah meminang tanah Zanegi dengan kompensasi 300 juta rupiah ... Di balik mulusnya acara pinangan, terucap janji Bupati Gebze bahwa suatu saat Zanegi akan menjadi kota kecil. Bukan hanya alam..., ... manusia Zanegi juga akan "diolah": disekolahkan, diberi pelatihan, dari tidak tahu menjadi tahu.

Alam yang diolah itu, siapa yang menerima keuntungan?... Apabila diperbandingkan antara penerimaan orang Zanegi dari kompensasi kayu dan harga kayu jika dijual ke pengusaha kayu lokal, didapat perbandingan sebagai berikut:

	Pembayaran oleh Medco	*Harga Kayu Pengusaha Lokal/Merauke*
Operator Gergaji Mesin	Rp 20.000	Rp 50.000 s/d Rp 100.000
Kontraktor Pengawas	Rp 7.000	-
Pemilik Dusun	Rp 2.000	Rp 50.000 s/d Rp 100.000
Jenis dan Ukuran Kayu	Semua jenis kayu dan ukuran	Kayu pilihan untuk bangunan dengan diameter lebih dari 50 cm
Keadaan hutan	Hutan dibabat habis	Hutan tebang pilih, tidak dibongkar semua

Manusia yang akan "diolah" dari tidak tahu menjadi tahu, bagaimana kenyataannya? Hingga 2011, 49 pemuda kampung bekerja di perusahaan sebagai Buruh Harian Lepas (BHL). Tetapi,

> kini sudah memasuki tahun keempat dan status mereka tetap BHL. Di antara mereka tidak ada yang dilatih menjadi operator alat berat, pekerjaan yang dinilai bergengsi, atau duduk di kantor berhadapan dengan komputer layaknya gambaran menjadi pegawai... (hlm. 68-70).
> Mama tidak pergi memangkur sagu karena pekerjaan ini tidak bisa dilakukan seorang diri, harus saling bantu antara bapa dan mama. Maka, karena bapa pergi bekerja di perusahaan, terpaksalah beli beras. Bapa harus pergi kerja untuk dapat uang sehingga tidak bisa pergi berburu. Jadi, kecukupan protein untuk anak harus didapat dari ikan kaleng, yang tidak bisa dibeli setiap hari...
> Akhirnya, ... dalam beberapa tahun berselang sejak bapa menjadi buruh perusahaan, *tubuh mama menjadi kurus seperti pinsil karena hanya makan satu kali satu hari.* Ia mendahulukan bapa dan anak-anak. Untuk menahan lapar, mama banyak mengonsumsi pinang dan tembakau. Akibatnya, ... *banyak ibu menyusui memiliki bayi yang menderita Infeksi Saluran Pernapasan Akut*. Bidan kampung pun terkejut karena dalam sejarah 12 tahun mengabdi di Zanegi, baru kali ini ia menemukan 15 anak penderita buruk dan kurang gizi. Penyakit tuberkulosis juga diderita orang-orang kampung karena mereka semakin banyak mengonsumsi tembakau dan rokok... Bahkan, berita terakhir dari kampung Zanegi mengabarkan meninggalnya 5 anak balita karena gizi buruk (hlm. 72-73).

Kutipan panjang di atas telah menyajikan fragmen-fragmen kehidupan masyarakat Marind yang melukiskan bentuk-bentuk konkret dari dominasi, ketimpangan dan ketidakadilan di seputar empat proses relasi sosio-agraria yang telah diulas di atas: (1) penguasaan dan pemilikan serta (2) penggunaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria; (3) pembagian kerja dan relasi produksi yang berlangsung di dalamnya; serta (4) penciptaan surplus dari ketiga proses ini beserta dinamika akumulasi, ekspansi dan distribusinya.

Mengacu pada keempat proses relasi sosio-agraria ini, dan dengan mengabstraksikan berbagai bentuk dominasi, ketimpangan, dan ketidakadilan pada masyarakat Marind di atas, maka pada aras konseptual dapat dikonstruksikan empat kategori persoalan agraria sebagai berikut:

1. ketidakpastian (*insecurity*) di dalam penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria;
2. ketimpangan (*inequality*) di dalam penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria;
3. ketidakadilan (*unfairness*) di dalam hubungan produksi dan distribusi surplus; dan terakhir, dengan mengaitkan kesemua persoalan ini dengan politik agraria-lingkungan dalam bentang alam yang lebih luas, juga persoalan
4. ketidakpastian, ketimpangan dan ketidaksesuaian di dalam alokasi ruang dan pendayagunaan sumber-sumber agraria.

Keempat persoalan agraria di atas secara konseptual adalah implikasi dari dinamika kompetisi dan dominasi yang berlangsung dalam empat proses relasi sosio-agraria. Hal ini secara ringkas dapat diilustrasikan dalam bentuk Tabel 1.1 di bawah ini.

Tabel 1.1. Relasi Sosial Agraria dan Konstruksi Persoalan Agraria

Relasi-relasi Sosial Terkait Sumber-sumber Agraria	Konstruksi Persoalan Agraria
1. Penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria	(1) Ketidakpastian (*insecurity*) di dalam penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria
2. Penggunaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria	(2) Ketimpangan (*inequality*) di dalam penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria
3. Pembagian kerja dan hubungan produksi	(3) Ketidakadilan (*unfairness*) di dalam hubungan produksi dan distribusi surplus
4. Penciptaan surplus beserta dinamika akumulasi, ekspansi dan distribusinya	(4) Ketidakpastian, ketimpangan dan ketidaksesuaian di dalam alokasi ruang dan pendayagunaan sumber-sumber agraria

Keempat persoalan agraria yang disajikan Tabel 1.1. di atas saling terkait antara satu dengan lainnya dalam satu hubungan yang saling mempengaruhi. Kesalingterkaitan ini dapat dibayangkan lebih jelas dengan mengingat kembali kasus masyarakat Marind yang dikutip secara panjang lebar di atas (Kotak 1.1.). Demikianlah, status otonomi khusus Provinsi Papua ternyata tidak cukup kuat untuk menyediakan perlindungan kepada "tanah adat" orang Papua, terutama ketika pihak terakhir ini menghadapi serbuan janji, tekanan dan bahkan stigma separatis dari para pemodal besar yang menggandeng aparat keamanan, pemerintah daerah dan sejumlah elit adat setempat. Kondisi ini menyebabkan sejumlah komunitas lokal tidak memiliki cukup pilihan selain melepaskan tanah adatnya kepada perusahaan-perusahaan besar dengan kompensasi material yang tidak sebanding (*tenurial insecurity*).

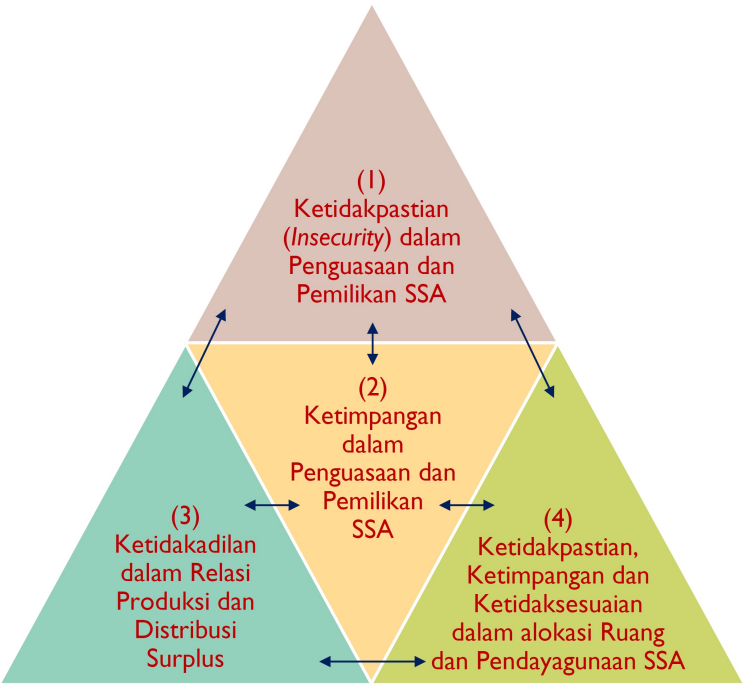
Sayangnya, industri kehutanan yang menguasai tanah luas (*tenurial inequality*) ini ternyata gagal mewujudkan kemajuan dan pembangunan komunitas seperti yang banyak ia janjikan. Sebaliknya, hal itu justru melahirkan sistem produksi modern yang "kikir tenaga kerja" serta pola baru ekstraksi surplus yang belum pernah ada presedennya (*ketidakadilan dalam relasi produksi dan distribusi surplus*). Kondisi ini semakin memperdalam kondisi kerentanan dan ketimpangan tenurial yang sudah ada.

Pada saat yang sama, industri kehutanan dengan penguasaan tanah yang sangat luas itu juga telah merombak secara besar-besaran bentang alam setempat yang sulit dipulihkan kembali (*ketidakadilah dalam alokasi ruang dan pendayagunaan sumber-sumber agraria*). Perubahan bentang alam ini secara ekologis telah mengancam sistem produksi dan pola nafkah komunitas lokal yang terutama bertumpu pada kegiatan meramu pohon sagu dan berburu hewan di hutan. Dampak buruk dari goncangan pada sistem pangan lokal ini

bahkan langsung terasa dalam tempo yang singkat dalam bentuk penurunan jumlah dan kualitas asupan gizi ibu dan anak serta degradasi sistem reproduksi komunitas.

Secara skematis, kesalingterkaitan di antara keempat persoalan agraria itu dapat digambarkan sebagai berikut.

Gambar 1.2. Kaitan Timbal Balik di antara Keempat Persoalan Agraria



KONTEKSTUALISASI PERSOALAN AGRARIA

Selain mengilustrasikan kesalingterkaitan di antara keempat persoalan agraria, kasus masyarakat Marind dalam Kotak 1.1 di atas juga menegaskan satu kebutuhan yang mendesak untuk menempatkan keempat persoalan agraria dalam konteks dan dinamika yang lebih luas. Sebab, keempat persoalan ini tidak mungkin dapat dipahami secara utuh jika

hanya ditempatkan pada level komunitas atau kabupaten belaka. Alih-alih demikian, keempatnya harus ditelusuri keterkaitan timbal baliknya dengan berbagai faktor maupun jejaring pelaku yang cukup kompleks pada beragam level konstelasi. Hal ini mulai dari aras komunitas lokal, distrik, kabupaten, provinsi, nasional, dan bahkan hingga global.

Belajar dari kompleksitas transformasi masyarakat Marind seperti disajikan di atas, maka "perspektif agraria kritis" berupaya untuk menelusuri lapis-lapis keterkaitan antara keempat persoalan agraria ini dengan dinamika dan konteks yang mendasari atau yang melingkupinya. Dengan mengambil ilustrasi sistem pertanian, penelusuran berjenjang itu bisa dimulai dari level paling kecil berupa plot usahatani, selanjutnya naik lebih luas ke unit produksi, lantas naik setingkat lagi ke lansekap setempat ataupun lansekap yang lebih besar lagi (yang terakhir ini dapat lintas administrasi pemerintahan, tergantung pada karakteristik kawasan eko-regionnya). Akhirnya, kontekstualisasi persoalan agraria ini juga harus memperhitungkan level teritori yurisdiksi, misalnya antara rezim kehutanan *versus* rezim pertanahan (yang dualismenya mencakup seluruh penjuru tanah air) ataupun perjanjian *free trade* antar negara (yang yurisdiksinya mencakup tingkat kawasan dan bahkan global).[3]

Dalam kontekstualisasi berjenjang secara progresif ini ada tiga hal yang mesti dapat ditelusuri pada masing-masing level di atas. Pertama, faktor-faktor apa saja yang menimbulkan "perubahan agraria-lingkungan" (*agrarian-environmental transformation*) yang sedang berlangsung. Kedua, konstelasi aktor macam apa yang turut terlibat dan/atau berkepentingan

[3] Kontekstualisasi berjenjang hingga level lansekap ini disarankan oleh Cochet (2012 ; lihat Gambar 1.3 di bawah). Sedangkan kontekstualisasi pada level teritori yurisdiksi merupakan tambahan dari penulis.

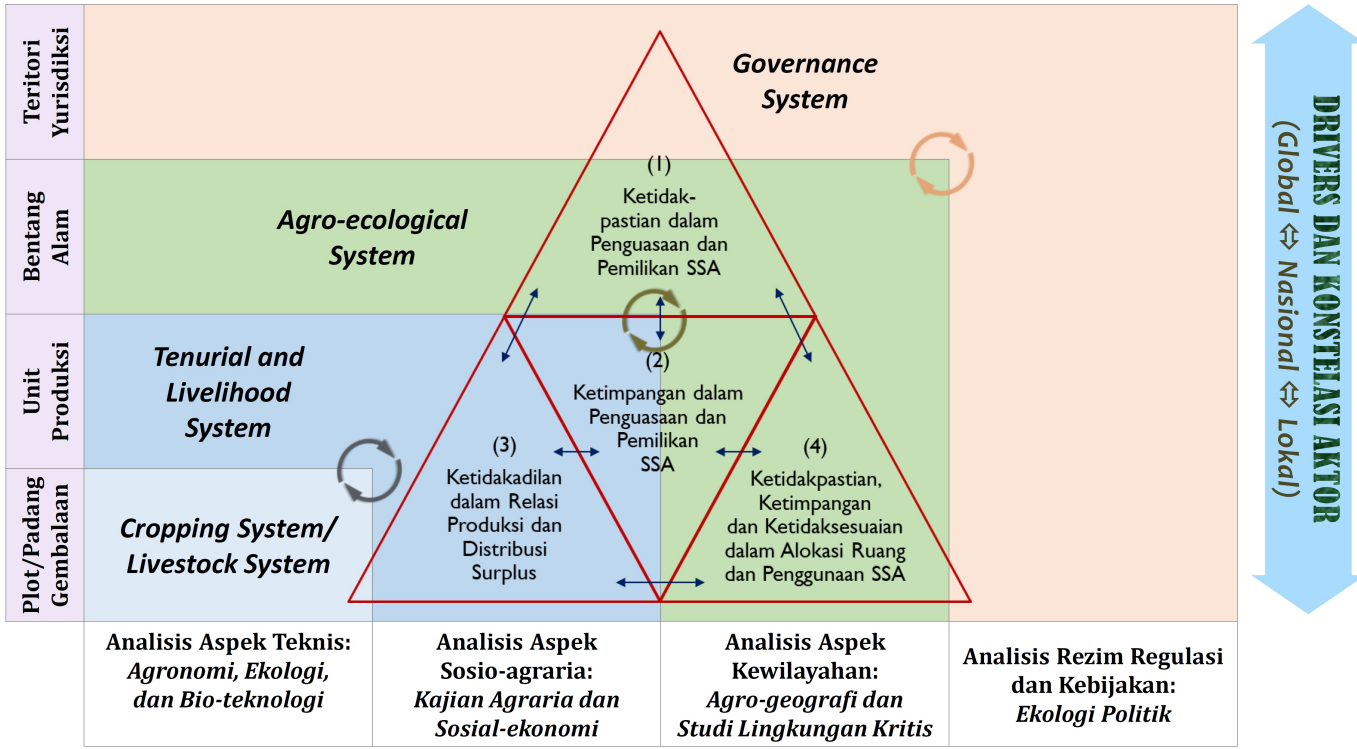
terhadap "perubahan agraria-lingkungan" tersebut. Ketiga, penelusuran yang sama juga harus mencermati jangkauan pengaruh dari masing-masing faktor/aktor yang telah diidentifikasi itu: apakah bersifat lokal, nasional atau global.

Kontekstualisasi progresif semacam di atas membawa konsekuensi pada keharusan menganalisis persoalan agraria dari beragam disiplin dan kajian; sesuatu yang memang amat ditekankan oleh "perspektif agraria kritis" sebagai pendekatan komparatif dan inter-disipliner. Pada level terkecil dalam sistem pertanian, yaitu plot usahatani, apa yang menjadi fokus kajian adalah pola budidaya (*farming*). Hal ini memerlukan analisis menyangkut aspek teknis budidaya yang antara lain dapat dipenuhi oleh disiplin AGRONOMI, EKOLOGI dan BIO-TEKNOLOGI. Setingkat lebih tinggi adalah unit produksi di mana fokus kajiannya terletak pada sistem tenurial dan pola nafkah. Fokus ini membutuhkan analisis menyangkut aspek sosio-agraria yang antara lain dapat dipenuhi oleh KAJIAN AGRARIA dan KAJIAN SOSIAL-EKONOMI PERTANIAN.

Selanjutnya, pada level bentang alam, fokus kajian adalah menyangkut sistem agro-ekologi. Di sini dibutuhkan analisis terhadap aspek kewilayahan (dalam arti *eco-region*) yang bisa dipenuhi antara lain oleh AGRO-GEOGRAFI, GEOGRAFI POLITIK dan STUDI LINGKUNGAN KRITIS. Terakhir, pada level teritori yurisdiksi, apa yang menjadi fokus kajian adalah sistem tata pengurusan. Di sini dibutuhkan analisis mengenai rezim regulasi dan kebijakan dalam konteks kontestasi antar-aktor; hal mana dapat dipenuhi oleh EKOLOGI POLITIK.

Secara skematis, kontekstualisasi berjenjang atas empat persoalan agraria di atas dapat diilustrasikan dengan menempatkan Gambar 1.2 pada unit-unit analisis yang berjenjang berikut tipe analisis apa yang dibutuhkan pada masing-masing jenjang itu. Hal ini menghasilkan satu bagan sebagaimana disajikan dalam Gambar 1.3 di bawah ini.

Gambar 1.3. Kontekstualisasi Persoalan Agraria



Sumber: dikembangkan dari Cochet (2012)

Penting dicatat bahwa unit bentang alam dalam Gambar 1.3 di atas bukanlah suatu kategori ruang yang statis; sebaliknya, bersifat dinamis karena selalu dihadapkan pada tekanan perubahan seiring ekspansi sistem produksi kapitalis. Seperti ditegaskan Lefebvre (*dalam* Rachman 2015: 24), kapitalisme akan mati bila tidak memperluas diri secara terus menerus dengan melakukan ekspansi geografis. Hal ini dilakukan melalui "reorganisasi ruang", yaitu rekonstruksi geografi pedesaan dengan mengubah relasi kepemilikan, sosial dan budaya warga desa dengan tanah, kekayaan alam dan wilayahnya demi memperlancar interaksi dan aliran kapital, barang dan tenaga kerja untuk aktivitas produksi-konsumsi komoditas global (Rachman & Yanuardy 2014). Reorganisasi ruang, dengan demikian, adalah satu keniscayaan agar laba para kapitalis bisa terus dilipatgandakan.

Catatan lain adalah bahwa upaya kontekstualisasi di atas tidak hanya dalam pengertian sinkronis semata. Hal yang juga tidak kalah penting dilakukan dalam kontekstualisasi ini adalah berupaya menyoroti keempat persoalan agraria secara diakronis, yakni dalam lintasan masa yang menjangkau hingga kurun waktu yang jauh ke belakang. Sebab, apa yang saat ini dialami sebagai "perubahan agraria-lingkungan" (*agrarian-environmental transformation*) merupakan suatu gejala sosial-ekologis yang tidak hanya dibentuk dan dipengaruhi oleh faktor-faktor kontemporer semata, namun sebenarnya juga merupakan endapan atau sedimentasi dari faktor-faktor historis yang berlangsung di masa lampau dan sebagiannya bahkan terus berlanjut hingga saat ini.

Istilah *agrarian-environmental transformation* yang baru saja disebutkan penting untuk mendapat pencermatan tersendiri. Dengan mengacu gambar 1.3 di atas, ternyatalah bahwa perubahan agraria dan lingkungan adalah dua gejala yang tidak dapat dipahami secara terpisah satu sama lain. Keduanya saling berjalin berkelindan di mana perubahan di

bidang pertama mengandaikan perubahan di bidang kedua, begitu pula sebaliknya. Untuk menekankan kesalingterpautan ini, istilah *agrarian-environmental transformations* mulai banyak digunakan dalam berbagai forum maupun literatur akademik kontemporer.[4] Dan dalam arti inilah kompleksitas empat persoalan agraria di atas seharusnya dipahami.

TATA PENGURUSAN AGRARIA (*AGRARIAN GOVERNANCE*)

Dihadapkan pada empat persoalan agraria yang pada tiap jenjangnya memiliki kompleksitas masing-masing (lihat Gambar 1.3)—di dalam mana isu "keagrariaan-lingkungan" menjadi satu kesatuan yang tidak terpisahkan—"perspektif agraria kritis" secara konsisten menekankan pentingnya upaya-upaya pembaruan yang mendasar dan kontinyu atas tata pengurusan agraria. Pembaruan ini dilakukan untuk mengoreksi struktur penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria yang rentan dan/atau timpang, merombak relasi produksi dan distribusi surplus yang eksploitatif, serta menata ulang alokasi ruang dan pendayagunaan sumber-sumber agraria yang tidak produktif, tidak berkelanjutan, serta bias pada kepentingan kota dan industri.

Penting dicatat bahwa frase "tata pengurusan" ini—atau *governance* dalam bahasa aslinya—merupakan istilah yang maknanya seringkali dikontestasikan. Di lingkungan organisasi-organisasi donor internasional maupun badan-

[4] Sebagai misal, konferensi akademik internasional di Chiang Mai, pada 5-6 Juni 2015 mengangkat topik berikut ini: "Land Grabbing, Conflict and Agrarian-environmental Transformations: Perspectives from East and Southeast Asia." *The Journal of Peasant Studies*, jurnal berwibawa dengan impact factor 4.1, baru-baru ini juga menerbitkan edisi khusus (Vol. 44, Issue 4, 2017) dengan topik: "Southeast Asian Perspectives on Agrarian-Environmental Transformations." Penulis turut berkontribusi pada salah satu artikel yang dimuat dalam edisi khusus ini (lihat Rutten et al 2017).

badan pemerintah, istilah ini cenderung ditekankan—atau lebih tepatnya, dikunci—pada pengertiannya yang bersifat teknis dan manajerial semata. Sementara itu, konteks lebih luas yang melingkupi maupun pertarungan sosial di seputarnya cenderung diabaikan sama sekali.[5]

Dengan cakupan pengertian yang sebatas teknis dan manajerial semacam inilah istilah "tata pengurusan" lantas dilekatkan pada "tanah". Kata terakhir ini pun dimaknai secara netral, terlepas sama sekali dari muatan politisnya. Dari sinilah sebenarnya asal muasal kelahiran konsep *land governance* ("tata pengurusan tanah") yang dewasa ini merupakan salah satu konsep yang sangat hegemonik dalam wacana pembangunan global.[6]

Seperti kritik yang diajukan Borras & Franco (2010), konsep *land governance* ini lebih memedulikan cara-cara yang paling efisien, termasuk dengan memanfaatkan kemajuan teknologi informasi, di dalam menyelenggarakan administrasi berbagai isu pertanahan, seperti pemetaan berbasis satelit, pemetaan kadaster, sertipikasi tanah, sistem informasi tanah, dan semacamnya. Di balik kesemuanya itu Borras & Franco

---

[5] Tania Li (2012: 12) menyebut kecenderungan menyempitkan suatu persoalan pada aspek teknis dan manajerial ini sebagai "teknikalisasi permasalahan".

[6] Dalam pemakaiannya yang lebih luas, istilah *good governance* ("tata pengurusan yang baik") juga mengalami proses distorsi yang serius. Seperti diuraikan Mkandawire (dikutip dalam Hidayat 2016), gagasan *good governance* secara historis bermula dari diskursus para akademisi di kawasan Afrika dalam rangka merancang konsep pembangunan yang tidak saja mengejar pertumbuhan ekonomi yang tinggi, namun juga mewujudkan kehidupan sosial-politik yang demokratis dan inklusif. Ironisnya, wacana ini kemudian diambil alih lembaga donor internasional, khususnya World Bank, untuk memaksakan kondisi *good governance* pada negara-negara penerima bantuan dan/atau pinjaman yang ditandai terutama oleh kesediaan untuk melakukan berbagai perubahan struktural dalam rangka liberalisasi kebijakan ekonomi (*structural adjustment*).

mencermati kecenderungan yang bersifat ideologis, yaitu "orientasi untuk mempromosikan hak milik privat, biasanya bersifat individual, atas tanah melalui mekanisme yang dianggap paling efisien secara finansial dan administratif" (Ibid.: 3). Dalam arti ini, konsep *land governance* dikritik keduanya sebagai "persoalan tata pengurusan yang terbatas dalam arti teknis dan administratif, alih-alih merupakan persoalan demokratisasi akses atas, dan kontrol terhadap, sumber-sumber kesejahteraan dan kekuasaan" (Ibid.: 2).

Dalam wacana pembangunan hegemonik ini, tanah terutama diterima dan diperlakukan sebagai "benda" (*things*); sesuatu yang bisa diukur, ditangani dan diurus secara teknis. Padahal, persoalan tanah ini tidak bisa dilihat dan didekati dalam kesendiriannya (*in isolation*) serta terlepas dari isu-isu kemasyarakatan yang lebih luas. Alih-alih, seperti telah diuraikan sebelumnya, tanah maupun sumber-sumber agraria lainnya selalu dilibatkan dalam relasi-relasi agraria (teknis maupun sosial) yang sangat kompleks oleh berbagai pihak yang berkepentingan. Di dalamnya bukan hanya berlangsung kerjasama dan kolaborasi, melainkan juga dinamika kompetisi dan bahkan dominasi yang pada gilirannya turut melahirkan ketimpangan dan eksploitasi. Mengutip penjelasan Borras & Franco (2010: 9):

> "... '*land governance*' membentuk dan dibentuk (ulang) oleh interaksi yang berlangsung di antara berbagai kelompok dan kelas yang berlainan dalam masyarakat maupun negara (dengan kepentingan yang saling bersaingan) dalam suatu kontestasi yang tiada putus untuk mendapatkan kontrol yang efektif atas, di antaranya, kemakmuran berbasis tanah. Hal ini biasanya diperebutkan oleh aktor-aktor negara di tingkat nasional, elite ekonomi dan politik di tingkat daerah, dan kaum miskin pedesaan."

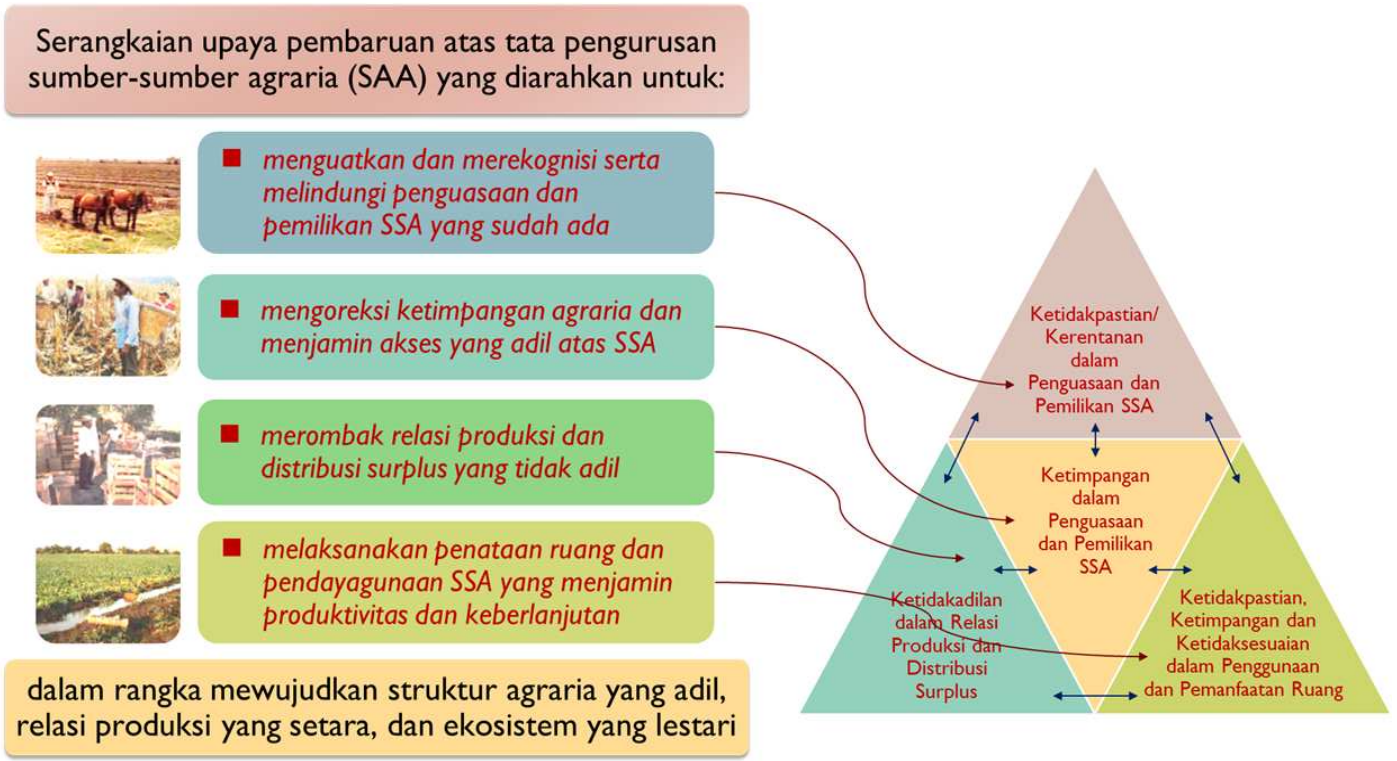
Berdasarkan pemahaman konsep *governance* semacam ini, maka agenda pembaruan tata pengurusan agraria—alih-alih sebatas masalah teknis dan manajerial belaka—dipahami di sini sebagai sebuah agenda perjuangan sosial (*social struggle*) tersendiri. Agenda ini menuntut untuk digulirkan di berbagai ranah, seperti kebijakan maupun gerakan *civil society*.

Sejalan dengan empat kategori persoalan agraria yang telah dikonstruksikan sebelumnya, agenda perjuangan sosial untuk melakukan pembaruan tata pengurusan agraria ini juga terdiri atas empat komponen seperti diuraikan berikut ini. *Pertama* adalah pembaruan untuk menguatkan, merekognisi dan melindungi penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria yang sudah berada di tangan rakyat. *Kedua* adalah pembaruan untuk mengoreksi ketimpangan penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria serta menjamin akses yang lebih adil atas sumber-sumber agraria dimaksud. Lalu, *ketiga*, adalah pembaruan dalam rangka merombak relasi-relasi produksi dan distribusi surplus yang tidak adil. Dan *terakhir* adalah pembaruan dalam rangka menjalankan penataan ruang dan pendayagunaan sumber-sumber agraria yang lebih menjamin produktivitas dan keberlanjutan.

Seperti terlihat, keempat komponen pembaruan ini secara berturut-turut merupakan respon yang bersifat korektif (dalam bentuk kebijakan maupun gerakan sosial) dalam rangka mengatasi empat persoalan agraria yang telah dipaparkan pada bagian sebelumnya. Pada tujuan akhirnya, kesemua upaya pembaharuan tata pengurusan agraria ini diarahkan untuk mewujudkan struktur agraria yang adil, hubungan produksi yang setara, dan ekosistem yang lestari.

Secara skematis hal ini dapat diilustrasikan dalam Gambar 1.4 di bawah ini.

Gambar 1.4. Kerangka Pembaruan Tata Pengurusan Agraria



TANTANGAN AKSES DAN ANCAMAN EKSKLUSI

Karakteristik terakhir dari "perspektif agraria kritis" adalah bahwa kesemua *concern* seputar pembaruan tata pengurusan agraria di atas dipahami bukan sebagai proses yang berada di ruang *vacuum*, melainkan senantiasa berada dalam kecamuk pergulatan sosial di antara berbagai pihak yang bersaingan. Pergulatan sosial semacam ini membuat upaya-upaya pembaruan tata pengurusan bukanlah sebuah gebrakan yang bersifat sekali jadi (*once for all*), melainkan harus merupakan respon yang adekuat dan ajeg atas kondisi ketimpangan dan ketidakadilan yang terus bermunculan, seringkali dalam bentuk yang berubah-ubah, seiring dengan "transformasi agraria-lingkungan" yang terjadi.[7]

Aspek lain dari pergulatan sosial ini tampil dalam kenyataan bahwa pembaruan tata pengurusan agraria akan selalu diwarnai oleh ketegangan antara dua hal: tantangan akses di satu sisi serta ancaman eksklusi di sisi lainnya. Akses, sebagaimana dimaknai ulang oleh Ribot & Peluso (2003), adalah suatu kemampuan (*ability*) untuk menarik manfaat dari suatu hal (untuk kasus buku ini berarti sumber-sumber agraria) yang—alih-alih ditentukan oleh hak semata—banyak bergantung secara relasional pada konstelasi kekuatan yang lebih luas. Menurut keduanya, terdapat ragam himpunan dan jejaring kekuatan (*bundles and webs of powers*) yang membuat seseorang *mampu* menarik suatu manfaat, meskipun yang bersangkutan tidak memiliki landasan hak apapun (baik legal maupun illegal) terhadapnya.

---

[7] Keharusan melakukan pembaruan tata pengurusan agraria secara terus menerus ini mengandung nuansa pengertian yang berbeda dari reforma agraria yang lebih merupakan program "ad hoc" yang jelas batasan waktunya. Perbedaan nuansa makna antara reforma agraria dan pembaruan tata pengurusan agraria akan diuraikan pada bab keempat.

Dengan menggunakan teori akses ini, "perspektif agraria kritis" dapat melakukan *grounded analysis* mengenai "siapa sajakah yang nyata-nyata dapat mengambil manfaat dari sesuatu hal, dan melalui proses-proses macam apakah mereka dapat melakukan hal tersebut" (Ribot & Peluso 2003: 154). Dalam kaitan ini Ribot & Peluso membedakan dua kategori mekanisme akses, yaitu: *right-based access* dan *structural and relational access mechanisms*. Kategori pertama mencakup mekanisme akses yang ditegakkan oleh sanksi-sanksi hukum, adat istiadat, dan konvensi (baca: *legal access*); akan tetapi, mencakup pula mekanisme akses yang diperoleh melalui cara-cara yang melanggar hak-hak tersebut, misalnya pencurian (baca: *illegal access*). Sedangkan kategori yang kedua adalah kekuatan struktural dan relasional yang menentukan bagaimana suatu akses dapat diraih, dikontrol dan dipertahankan. Hal ini mencakup beberapa faktor sebagai berikut: teknologi, modal, pasar, tenaga kerja dan peluang kerja, pengetahuan, otoritas, identitas sosial, serta relasi-relasi sosial yang lain (ibid.: 161-162).

Dalam pergulatan nyata, keberadaan himpunan dan jejaring kekuatan akses yang dirinci di atas (baik yang berbasis hak maupun yang bersifat relasional) tidak lantas memberi seseorang *kemampuan* untuk menarik manfaat dari suatu hal dengan serta merta. Sebab, pada saat yang sama ia juga harus berhadapan dengan konstelasi kekuatan yang *menghalangi*-nya dari memperoleh manfaat tersebut; atau, dengan kata lain, membuatnya terancam tidak mendapatkan akses. Dengan begitu, istilah akses ini lebih tepat dipahami sebagai "tantangan akses"—sesuatu yang aktualisasinya masih menuntut suatu perjuangan, alih-alih peluang yang tinggal dipetik.

Oleh Hall et al (2010), konstelasi kekuatan yang menghalangi seseorang dari memperoleh akses ini disebut *powers of exclusion* atau "kekuatan-kekuatan eksklusi". Terdapat empat macam kekuatan ekslusi yang mereka

identifikasi, yaitu: regulasi, paksaan (*force*), pasar, dan legitimasi. *Regulasi* pada umumnya (namun tidak selalu) berkaitan dengan berbagai instrumen negara dan hukum yang mengatur akses terhadap sumber-sumber agraria dan syarat-syarat penggunaannya. *Paksaan* menghalangi akses seseorang atas sesuatu melalui kekerasan ataupun ancaman kekerasan; hal mana bisa dilakukan baik oleh aktor-aktor negara maupun non-negara.

Pasar juga merupakan kekuatan eksklusi karena ia dapat membatasi akses melalui harga; sementara dengan penciptaan aneka insentif ia juga mendorong klaim-klaim yang lebih terindividualisasi atas sumber-sumber agraria. *Legitimasi* membentuk pijakan moral bagi klaim-klaim yang bersifat eksklusif serta bagi penanaman tiga kekuatan sebelumnya (regulasi, pasar dan paksaan) sebagai landasan eksklusi yang dapat diterima secara politik maupun sosial (Hall et al 2011: 5-6).

Tabel 1.2. Kekuatan-kekuatan Akses dan Eksklusi

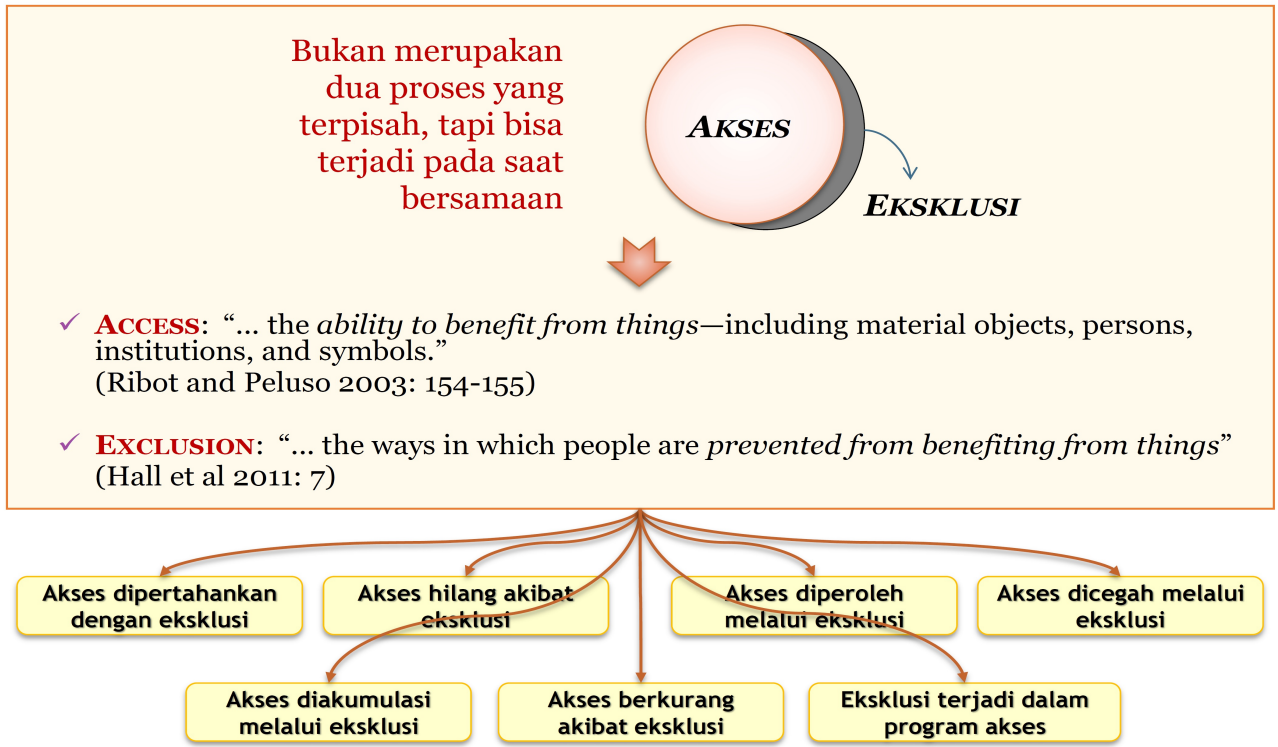
Kekuatan-kekuatan Akses (Berdasarkan Ribot & Peluso 2003)		Kekuatan-kekuatan Eksklusi (Berdasarkan Hall et al 2011)
1. Legal access 2. Illegal access	1. Access to technology 2. Access to capital 3. Access to market 4. Access to labour and labour opportunity 5. Access to knowledge 6. Access to authority 7. Access to social identity 8. Access via the negotiations or other social relations	1. Exclusion by regulation 2. Exclusion by force 3. Exclusion by the market 4. Exclusion by legitimation

Seperti dirangkumkan dalam Tabel 1.2 di atas, teori akses memungkinkan "perspektif agraria kritis" memahami kekuatan apa saja yang membuat beberapa subjek agraria *mampu* menarik manfaat dari suatu hal, terlepas apakah mereka memiliki suatu hak tertentu terhadapnya atau tidak. Sebaliknya, teori eksklusi memungkinkan perspektif ini memahami apa saja kekuatan yang membuat subjek agraria lainnya *tidak mampu* mendapatkan manfaat tersebut, meskipun yang bersangkutan boleh jadi justru memiliki hak legal terhadapnya.

Meski demikian, harus ditegaskan bahwa dua arus ini—yakni tantangan akses dan ancaman eksklusi—bukanlah dua proses yang terpisah satu sama lain atau berlangsung secara berurutan (sekuensial). Alih-alih demikian, kedua proses ini dapat berlangsung pada saat bersamaan secara serempak, ibarat dua sisi dari sekeping koin uang. Sebagai ilustrasi, kedua proses ini bisa sekaligus hadir dan mewarnai dinamika pelaksanaan satu komponen dalam pembaruan tata pengurusan agraria—rekognisi hak tradisional masyarakat adat, umpamanya. Dalam hal ini, kehadiran dua proses tersebut dapat melahirkan akibat yang berlawanan pada berbagai kelompok sosial di masyarakat: sebagian kelompok bisa memperoleh akses, sebagian lain justru mengalami eksklusi. Mengingat sumber-sumber agraria pada umumnya bersifat langka, kenyataan yang sering terjadi adalah seseorang memperoleh akses justru melalui eksklusi atas pihak yang lain. Dinamika semacam ini sangat tergantung kepada konstelasi kekuatan maupun momentum kunci yang mendukung masing-masing kelompok.

Pada Gambar 1.5 berikut ini diilustrasikan bagaimana dinamika akses dan eksklusi bisa berlangsung secara simultan pada saat bersamaan sehingga melahirkan berbagai skenario antara memperoleh akses atau justru mengalami eksklusi—seringkali dengan cara yang tidak pernah terduga.

Gambar 1.5. Ilustrasi Dinamika Akses dan Eksklusi sebagai Proses yang Simultan



Sumber: Shohibuddin (2016b)

Menginsyafi keniscayaan sosial di atas, maka penting untuk menerima kedua hal ini—akses dan eksklusi—sebagai dua tantangan yang saling berkaitan dan yang harus direspon secara simultan pula. Di sinilah justru terletak urgensi dari *perjuangan sosial* dalam pembaruan tata pengurusan agraria yang digerakkan oleh aksi kolektif untuk *sebesar mungkin mewujudkan akses* dan pada saat yang sama *sejauh mungkin menghindarkan eksklusi*. Kedua tindakan kolektif ini—di sini diistilahkan sebagai "perjuangan akses" dan "perjuangan kontra-eksklusi"—tidaklah saling meniadakan satu sama lain, melainkan lebih mencerminkan pilihan aksentuasi tindakan pembaruan sesuai jenis tantangan mendesak yang sedang dihadapi. Seperti ditegaskan Shohibuddin et al (*in press*):

> "Pasangan dua tindakan kolektif ini ... harus sama-sama dilaksanakan secara serentak, justru karena menyadari bahwa kekuatan akses dan eksklusi tidak pernah terpisahkan satu sama lain. Oleh karena itu, respon yang adekuat terhadap kedua tantangan ini haruslah melibatkan kombinasi perjuangan akses dan kontra-eksklusi. Yang membedakan adalah soal prioritas dan strategi: dalam situasi apa, kapan, dan pada level mana perjuangan akses lebih ditonjolkan; atau sebaliknya, perjuangan kontra-eksklusi yang justru harus lebih dikedepankan."

Perjuangan akses terutama mendesak pada situasi-situasi semacam ini: ketika manfaat ekonomi maupun politik dari sumber-sumber agraria belum diperoleh sama sekali, atau sudah diperoleh tetapi dalam kondisi amat timpang. Sebaliknya, perjuangan kontra-eksklusi terutama sekali dibutuhkan dalam situasi ketika manfaat yang sudah diperoleh itu dalam kondisi rentan (*insecure*) atau berada dalam ancaman eksklusi. Demikianlah, empat komponen pembaruan yang diulas di atas harus memadukan pasangan strategi perjuangan

sosial ini apabila benar-benar ingin memberikan respon yang adekuat terhadap tantangan akses dan ancaman eksklusi.

SISTEMATIKA PEMBAHASAN

Setelah bab pertama yang berisi pengantar teoritis (Bagian I ini), bab-bab selanjutnya akan mengangkat tiga ranah kajian yang kesemuanya akan mencakup pembahasan lima kasus yang mewakili. Dalam menganalisis lima kasus ini, beberapa konsep dan teori yang telah dipaparkan di atas sedikit banyak akan diterapkan sebagai kerangka analisis.

Ranah yang pertama adalah "kajian kebijakan" yang terdiri atas tiga kasus, yaitu reforma agraria, pembaruan tata pengurusan agraria dan pembaruan desa. Kasus reforma agraria dan pembaruan tata pengurusan agraria dibahas dalam Bagian II yang terdiri atas tiga bab. Pada bab kedua, dipaparkan kritik atas kecenderungan penyempitan makna reforma agraria yang berlangsung selama ini. Dari sini lantas diusulkan satu kerangka untuk menilai apa hakikat reforma agraria yang "sejati" dan bagaimana memperluas maknanya kembali. Bab ketiga lebih lanjut membahas bagaimana reforma agraria bisa menjamin keberlanjutan tenurial. Untuk ini, ada empat pilar reforma agraria yang harus diwujudkan, yakni jaminan akses, perlindungan hak, perlindungan sistem produksi, dan perlindungan ekosistem. Selanjutnya pada bab keempat dibahas apa perbedaan penekanan antara reforma agraria dan pembaruan tata pengurusan agraria, sekaligus di mana letak komplementaritas di antara keduanya.

Bagian III akan membahas kasus pembaruan desa. Pada bab kelima diajukan kritik atas Undang-Undang Desa No. 6 Tahun 2014, khususnya terkait ketentuan mengenai sumber-sumber agraria yang ada di dalamnya. Kritik ini dilakukan dengan memproblematisasi UU Desa ini dari

perspektif akses dan eksklusi. Pada bab keenam barulah diusulkan kerangka pembaruan tata pengurusan agraria di desa melalui apa yang disebut dalam bab ini sebagai "Desa Inklusif Agraria".

Setelah membahas dua kasus kebijakan nasional, Bagian IV akan membahas ranah "perubahan sosial di daerah" yang diwakili oleh satu kasus, yaitu dinamika konflik dan perdamaian di Aceh. Pada bab ketujuh akan ditunjukkan bagaimana dinamika keagrariaan sangat kental mewarnai dinamika konflik dan perdamaian di Aceh. Sayang, aspek keagrariaan ini cenderung diabaikan baik dalam upaya-upaya penanganan dan penyelesaian konflik maupun proses perdamaian dan pembangunan pasca-konflik. Pada bab kedelapan akan ditunjukkan bagaimana pengabaian aspek ini telah menciptakan kondisi yang memicu perlawanan bersenjata kelompok Din Minimi, justru setelah perdamaian Aceh berlangsung selama hampir sepuluh tahun. Pada bab ini juga akan ditunjukkan bahwa kasus Din Minimi ternyata bukanlah kejadian pertama kali, namun memiliki preseden sejarah pada siklus konflik dan perdamaian di Aceh beberapa dekade sebelumnya.

Ranah kajian terakhir yang dibahas dalam buku ini adalah "wacana keagamaan" yang juga akan dibedah dari "perspektif agraria kritis". Kasus yang diangkat adalah *ijtihad agraria Nahdlatul Ulama (NU)* yang dibahas dalam Bagian V. Bagian ini juga terdiri atas dua bab. Bab kesembilan akan membandingkan keputusan organisasi NU mengenai *land reform* dalam dua periode yang berbeda. Pada tahun 1961, organisasi ini menyatakan keharaman *land reform* karena dianggap melanggar hak milik yang dijunjung tinggi dalam hukum Islam. Namun, pada 2017, argumen "perlindungan jiwa" (dari kemiskinan akibat ketiadaan akses pada tanah) dan "perlindungan hak milik" (dari ketimpangan penguasaan tanah) justru digunakan organisasi ini untuk menyatakan

keharusan *land reform*. Bab kesepuluh menyoroti kontinuitas ijtihad agraria NU ini dengan melacak jejak-jejaknya pada dua hal. *Pertama*, sejarah keputusan-keputusan organisasi NU yang terkait dengan persoalan agraria. Kedua, sikap dan praktik politik NU terkait *land reform*, terutama pada masa-masa genting sepanjang dekade 1960-an. Melalui pelacakan dua hal ini akan diperlihatkan bahwa ijtihad agraria NU yang dihasilkan pada 2017 lalu bukanlah sesuatu yang baru dan lahir tanpa preseden sama sekali. Sebaliknya, hal itu ternyata memiliki akar kesinambungan yang kuat dalam genealogi pemikiran keagamaan dan praktik politik NU di masa lalu.

Buku ini diakhiri dengan Bagian VI yang hanya berisi satu bab berupa ulasan penutup. Setelah membicarakan berbagai macam kasus dalam bab-bab sebelumnya, penulis dalam bab penutup ini hendak memperlihatkan bagaimana UU Pokok Agraria telah menyediakan kerangka normatif yang komprehensif untuk menjawab berbagai persoalan agraria yang telah dibahas sebelumnya. Untuk itu, berbagai ketentuan dalam UUPA akan dikonstruksikan ulang untuk memperlihatkan bagaimana aturan perundang-undangan ini telah menggariskan bukan saja *panduan umum* melainkan juga *pedoman operasional* bagi pelaksanaan pembaruan tata pengurusan agraria. []

BAGIAN II:

MEMAKNAI ULANG REFORMA AGRARIA

2

JANGAN PERSEMPIT MAKNA REFORMA AGRARIA!

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 telah memandatkan pelaksanaan program reforma agraria di atas tanah seluas 9 juta hektare. Namun, hingga kini (awal 2017) dukungan regulasi bagi program yang sepenting ini belum kunjung keluar. Penyusunan rancangan Peraturan Presiden yang akan mengatur program ini justru ditenderkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional ke pihak swasta. Suatu indikasi atas rendahnya kemauan politik pemerintah dalam menata politik hukum nasional dan menjalankan agenda reforma agraria!

PENYEMPITAN MAKNA REFORMA AGRARIA

Selama ini konsep Reforma Agraria yang diadopsi dan dipraktikkan pemerintah telah mengalami proses penyempitan makna. Salah satu manifestasinya adalah fokus reforma agraria yang terlalu berpusat pada tanah dan biasanya terbatas pada tanah di luar kawasan hutan. Akibatnya, hal itu mengabaikan skema penciptaan kesejahteraan melalui kebijakan akses dan pemanfaatan sumber-sumber agraria dalam arti yang luas dan tidak terbatas pada tanah semata.

Selain itu, konsepsi reforma agraria juga terlampau terfokus pada aspek (re)distribusi atas sumber-sumber agraria. Akibatnya, perhatian pada perlindungan ekosistem kerapkali terabaikan. Tidak heran pelaksanaan reforma agraria oleh pemerintah ini kerap mengundang kritik "sekedar bagi-bagi tanah!".

Penyempitan makna reforma agraria ini juga terjadi di dalam praktik. Sebagai misal, semua legalisasi atas penguasaan tanah yang sudah dikuasai oleh masyarakat sering dilaporkan sebagai pelaksanaan reforma agraria. Hal ini biasanya dilakukan pemerintah atas semua pemberian tanah negara kepada petani penggarap. Padahal, legalisasi itu dilakukan tanpa terlebih dahulu mendemokratisasikan struktur ketimpangan yang mungkin terjadi di antara warga masyarakat itu sendiri, ataupun antara masyarakat dengan pihak-pihak luar.

KONSEP DASAR REFORMA AGRARIA

Secara konseptual, reforma agraria harus dipahami sebagai upaya untuk mewujudkan *demokratisasi relasi-relasi sosial agraria* yang timpang dan eksploitatif, dengan *pemihakan nyata kepada kelompok miskin*, sekaligus menjamin *keadilan antar-generasi*. Dari sisi subjek, relasi-relasi ini bisa berlangsung antar-orang, antar-kelompok atau kelas sosial, maupun antara masyarakat dengan badan hukum atau instansi pemerintah. Relasi-relasi tersebut menyangkut akses dan pemanfaatan atas sumber-sumber agraria yang tidak terbatas pada tanah, tetapi juga air dan mineral yang dikandungnya, produk-produk seperti sumber daya hutan dan tanaman di atasnya, dan demikian juga surplus yang dihasilkan dari pengusahaannya.

Akses dan pemanfaatan semacam ini mencakup hubungan penguasaan, sewa menyewa dan bagi hasil atas

suatu sumber agraria. Demikian juga, mencakup hubungan perburuhan maupun kemitraan yang terjadi di dalam proses produksi dan penciptaan surplus di atasnya berikut pembagian surplus itu di antara pihak-pihak yang terlibat di dalamnya.

Pada dasarnya, relasi-relasi sosial agraria semacam ini tidak hanya mencakup kerjasama namun juga kompetisi, yang di dalamnya mengandung pula segi ketimpangan dan eksploitasi. Hal ini terutama berkisar pada lima proses berikut: (1) siapa menguasai sumber agraria apa; (2) siapa melakukan produksi apa di atasnya; (3) siapa mendapatkan surplus apa darinya; (4) apa yang dilakukan dengan surplus tersebut; dan (5) apa yang dilakukan satu sama lain di antara pihak-pihak yang terlibat (Bernstein 2010; White 2011).

Suatu reforma agraria yang sejati adalah reforma agraria yang pelaksanaannya dapat melakukan demokratisasi atas relasi-relasi kompetitif di seputar kelima proses kunci di atas. Hal ini dilakukan dengan me-*reform* berbagai bentuk ketimpangan dan eksploitasi yang berlangsung di dalamnya, serta memastikan agar berbagai ragam benefit ekonomi dan politik yang dihasilkan dari penguasaan dan pemanfaatan suatu sumber agraria dapat terdistribusi se-inklusif mungkin di antara anggota masyarakat maupun antar generasi.

DUA KRITERIA PENILAIAN

Pada tataran praktik, upaya demokratisasi atas relasi-relasi sosio-agraria yang bercorak *pro-poor* dan berkelanjutan ini tidak boleh diterjemahkan sebatas pemberian hak legal (baca: legalisasi aset) semata. Sebab, perubahan legal atas relasi-relasi kepemilikan tidak selalu berkorespondensi dengan hak aktual maupun praktik-praktik sosialnya. Oleh karena itu, selain pembaruan hak legal, upaya demokratisasi ini harus benar-benar tercermin dalam relasi-relasi sosial secara empiris.

Dalam kaitan ini, dua kriteria yang diusulkan Borras & Franco (2010) relevan untuk diadopsi di sini, yaitu "transfer aktual" dan "dampak (re)distribusi". Kriteria "transfer aktual" berarti sejauh mana pembaruan relasi-relasi sosial agraria dapat memastikan bahwa manfaat ekonomi dan politik benar-benar *mengalir* kepada kelompok yang dituju. Dengan demikian, reforma agraria tidak hanya sekedar memberikan hak secara legal atas suatu aset agraria (misalnya sekedar pemberian sertipikat tanah). Lebih dari itu, ia juga harus memastikan bahwa secara aktual terjadi proses transfer neto atas *manfaat-manfaat ekonomi dan politik* yang dilahirkan dari aset agraria tersebut.

Selanjutnya, kriteria "dampak (re)distribusi" menuntut agar arah transfer neto itu dipastikan menghasilkan aliran manfaat yang bersifat *lintas kelas/lapisan sosial*. Misalnya dari negara, korporasi, desa, komunitas, atau kelas/lapisan sosial atas kepada penduduk miskin di desa, buruh tani, pemuda(i) pengangguran, petani perempuan, dan seterusnya. Arah transer semacam inilah yang memastikan suatu program reforma agraria dapat dianggap sejati (*genuine*), yakni ketika ia benar-benar dapat mewujudkan *dampak (re)distribusi* yang bersifat lintas kelas di antara anggota masyarakat.

Sebaliknya, dampak berlawanan akan terjadi jika aliran manfaat itu berlangsung di antara kelas/lapisan sosial yang sama, alias transfer di antara elite sendiri (dampaknya adalah pengukuhan *status quo*). Atau, lebih parah, hal itu berlangsung dengan arah transfer manfaat yang terbalik, yakni mengalir dari yang kecil/lemah kepada yang besar/berkuasa (dampaknya adalah *rekonsentrasi*). Dalam kedua kasus ini, kendati terjadi pemberian hak legal dan transfer aktual, namun ia bukanlah reforma agraria sejati. Alih-alih, ia justru menggambarkan reforma agraria yang diserobot oleh kelompok elite.

Kemungkinan empat skenario dampak reforma agraria ini dapat digambarkan dalam Tabel 2.1. sebagai berikut:

Tabel 2.1. Empat Skenario Dampak Pelaksanaan Reforma Agraria

Skenario Dampak		Kualifikasi
(1) Re-distribusi	***(2) Distribusi***	Reforma Agraria Genuine
(3) Non-(re)distribusi Alias Status Quo		Reforma Agraria "Palsu"
(4) Re-konsentrasi		Anti-Reform

Sumber: Dimodifikasi dari Borras & Franco (2010 : 17)

Dengan demikian, sebuah reforma agraria yang sejati menuntut bukan hanya jaminan *legalitas hak* atas suatu sumber agraria, namun juga transfer aktual *manfaat ekonomi dan politik* dari sumber agraria tersebut. Lebih dari itu, transfer semacam itu juga harus dipastikan mengalir dari kelompok yang berkuasa (di bidang ekonomi dan politik) kepada kelompok yang lemah dan miskin. Atau dengan kata lain, di sana benar-benar terjadi transfer kesejahteraan dan kekuasaan berbasis tanah yang bersifat (re)distributif.

MEMPERLUAS MAKNA REFORMA AGRARIA

Agar menciptakan pembaruan yang menyeluruh, reforma agraria tidak bisa dibatasi hanya pada koreksi atas (1) relasi-relasi penguasaan sumber agraria yang timpang, tetapi juga koreksi atas beberapa hal sebagai berikut: (2) relasi-relasi penyakapan (sewa menyewa, bagi hasil) yang tidak adil, (3) relasi-relasi perburuhan yang eksploitatif, dan bahkan juga koreksi atas (4) bentuk-bentuk kemitraan yang merugikan. Dengan kata lain, suatu reforma agraria yang menyeluruh

tidak terbatas pada *land reform* semata, namun juga mencakup *tenancy reform*, *labour reform* dan bahkan *business reform* atas berbagai skema kemitraan yang melibatkan petani dengan para pelaku bisnis lain (inti-plasma, *contract farming*, sertifikasi organik, sertifikasi *fair trade*, dan lain-lain).

Sasaran yang hendak dicapai oleh reforma agraria dalam arti yang luas ini adalah suatu pembaruan menyeluruh yang diarahkan untuk memulihkan krisis agraria dan ekologi sekaligus. Hal ini bertolak dari pemahaman dasar bahwa "fungsi sosial" tanah yang ditegaskan dalam UU Pokok Agraria (UUPA) tidak hanya mengandung pengertian "fungsi keadilan" untuk menjawab krisis agraria, namun mencakup pula pengertian "fungsi keberlanjutan" untuk mengatasi krisis ekologi. Oleh karena itu, pemberian hak atas tanah harus dapat menguatkan kedua fungsi ini sekaligus. Hal ini menghendaki suatu pembaruan yang terpadu atas aspek tata kuasa, tata guna dan tata produksi sebagai sebuah kesatuan terpadu dalam rancang bangun pelaksanaan reforma agraria yang komprehensif.

SINERGI LINTAS SEKTOR

Dengan demikian, kerangka implementasi reforma agraria yang utuh tidak boleh disekat-sekat oleh batasan sektoralisme hukum dan kelembagaan, seperti kebiasaan di lingkungan birokrasi pemerintah maupun dalam kebanyakan praktik pembangunan selama ini. Sebaliknya, perluasan kerangka konseptual ini secara praktis menuntut sinergi lintas-sektor, baik menyangkut sumber-sumber agraria yang menjadi objek kebijakannya (misal: harus mencakup tanah di sektor pertanahan dan kehutanan) maupun jangkauan dan level intervensinya (baca: harus terintegrasi hulu-hilir dan pusat-daerah dengan keterlibatan banyak pihak).

Kini, tantangan terpulang kepada pemerintah. Jika benar ingin menjalankan amanat reforma agraria seperti dimandatkan di dalam RPJMN, apakah pemerintah akan membatasi diri hanya pada pengertian reforma agraria yang sempit, formalistik dan fragmentaris? Ataukah sebaliknya, pemerintah mengadopsi kerangka reforma agraria yang lebih luas semacam ini demi mengatasi krisis agraria dan ekologi yang akut, sekaligus meningkatkan produksi pertanian dan membangkitkan kekuatan ekonomi rakyat?

Pada pilihan itulah dukungan dan partisipasi rakyat serta masa depan bangsa dipertaruhkan. []

3

REFORMA AGRARIA UNTUK KEBERLANJUTAN TENURIAL

Dalam rapat kabinet paripurna yang berlangsung di Istana Bogor, Rabu (4/1/2017), Presiden Jokowi menegaskan kembali rencana pemerintah untuk menjalankan kebijakan redistribusi aset dan legalisasi tanah. Dalam kesempatan itu Presiden Jokowi juga mengintruksikan agar proses pengakuan hutan adat dapat dipercepat, demikian pula proses sertipikasi tanah warga. Selain itu, Presiden juga menginstruksikan agar jangkauan Kredit Usaha Rakyat (KUR) dapat lebih diperluas lagi untuk meningkatkan akses rakyat pada permodalan.

Tiga hal yang ditekankan oleh Presiden Jokowi ini merupakan bagian dari pelaksanaan reforma agraria sebagai salah satu kebijakan prioritas nasional. Menurut naskah *Strategi Pelaksanaan Reforma Agraria* yang dirilis Kantor Staf Presiden (April 2016), reforma agraria mencakup lima program prioritas berikut: (1) penguatan kerangka regulasi dan penyelesaian konflik agraria; (2) penataan penguasaan dan pemilikan Tanah Objek Reforma Agraria; (3) kepastian hukum dan legalisasi hak atas Tanah Objek Reforma Agraria (TORA); (4) pemberdayaan masyarakat dalam penggunaan, pemanfaatan dan produksi atas TORA; dan (5) kelembagaan pelaksana reforma agraria Pusat dan Daerah.

KONTEKS KRISIS AGRARIA DAN EKOLOGI

Penting disadari bahwa kebijakan reforma agraria yang akan dijalankan oleh pemerintah tidak berada dalam ruang hampa. Presiden Jokowi sendiri dalam rapat kabinet tersebut mengangkat isu ketimpangan yang hendak diatasi melalui kebijakan reforma agraria. Sebagai misal, Presiden menyitir angka indeks gini pada Maret 2016 sebesar 0,39 yang hanya turun sedikit dari posisi Maret 2015 sebesar 0,41.

Namun, penting untuk dicatat bahwa angka indeks gini yang disampaikan Presiden Jokowi ini berdasarkan pada konsumsi rumah tangga, bukan konsentrasi penguasaan aset agraria. Apabila faktor terakhir ini diperhitungkan, indeks gini akan lebih besar lagi dan dapat mencapai angka 0,7. Sebagai ilustrasi, berdasarkan data Badan Pertanahan Nasional pada era kepemimpinan Joyo Winoto, sebanyak 56% aset nasional yang berupa tanah, mayoritas dalam bentuk konsesi perkebunan, dikuasai oleh hanya 0,2% populasi Indonesia. Ironisnya, banyak tanah-tanah konsesi perkebunan itu justru dibiarkan terlantar atau berada dalam status konflik dengan warga setempat.

Ketimpangan di sektor pertanian rakyat sendiri cukup besar. Menurut data BPS, selama 1973-2003 jumlah rumah tangga petani (RTP) naik dari 21,6 juta menjadi 37,7 juta. Lahan pertanian yang digarap juga meningkat dari 14,2 juta hektare menjadi 21,5 juta hektare. Namun, peningkatan ini juga disertai kenaikan RTP tak bertanah dari 7,1% menjadi 13,4%. RTP dengan penguasaan tanah kurang dari 0,5 hektare juga meningkat dari 46% menjadi 51%.

Konteks permasalahan lain yang harus dihadapi adalah krisis ekologi. Sampai kini pemerintah terus mereproduksi pembangunan berisiko yang tinggi, yakni model pembangunan yang bertumpu pada perkebunan monokultur skala luas dan industri ekstraktif yang melibatkan penggundulan hutan, *open*

pit mining, konversi lahan pertanian, dan tak jarang pula pembuangan limbah beracun (WALHI 2015). Model pembangunan semacam ini telah menimbulkan krisis ekologi yang antara lain mencuat dalam bentuk deforestasi dan berbagai bentuk bencana alam turunannya (longsor, lahan kritis, banjir, dan lain-lain).

Kebijakan reforma agraria mustahil akan dapat melahirkan peningkatan produktivitas dan kesejahteraan rakyat apabila basis ekologisnya mengalami krisis. Sebagai misal, luas lahan kritis pada tahun 2013 mencapai 27.294.842 hektare dengan sebanyak 5.269.260 hektare di antaranya tergolong sangat kritis. Sementara pada tahun yang sama, kemampuan pemerintah melakukan rehabilitasi/reboisasi hanya sebatas 105.656 ha (WALHI 2015). Jadi, memerlukan waktu 258 tahun lebih untuk menuntaskan pemulihan lahan kritis ini, itu pun jika tidak terjadi penambahan lahan kritis baru.

Ditempatkan dalam konteks dua krisis ini, lantas kebijakan reforma agraria seperti apakah yang harus dijalankan oleh pemerintah? *Pertama*, ia harus mampu *meningkatkan akses* rakyat pada basis-basis utama kekuatan produksi pedesaan. *Kedua*, pada saat yang sama ia harus mampu *melindungi akses* rakyat itu dari berbagai kekuatan yang dapat mengurangi dan bahkan menghilangkannya.

Konsep *keberlanjutan tenurial* dapat dipergunakan untuk mengacu dua hal di atas, sejauh ia tidak diartikan sebatas *tenurial security* yang hanya menekankan pada legalitas hak dalam bentuk sertipikasi. Alih-alih, konsep ini harus dipahami secara luas sebagai sasaran dari program reforma agraria yang komprehensif yang menuntut paling tidak perwujudan empat pilar pembaruan berikut ini: (1) jaminan akses, (2) perlindungan hak, (3) perlindungan sistem produksi, dan (4) perlindungan ekosistem.

JAMINAN AKSES

Dalam konteks ketimpangan agraria, jaminan akses rakyat atas sumber-sumber agraria menjadi langkah pertama yang harus diwujudkan. Melalui langkah ini harus dipastikan agar (re)distribusi atas sumber-sumber agraria dan beragam manfaat ekonomi dan politik yang dihasilkannya dapat berlangsung se-inklusif mungkin di antara sesama anggota masyarakat. Proses ini juga harus dipastikan dapat memihak pada kebutuhan dan kepentingan kelompok miskin dan marginal di pedesaan (*pro-poor land reform*).

Untuk mewujudkan hal itu, kebijakan reforma agraria harus memastikan terjadinya aliran manfaat yang bersifat lintas lapisan sosial, yakni dari pihak di mana konsentrasi aset agraria terjadi kepada para petani pengguna tanah atau potensial pengguna tanah yang tergolong kelompok marjinal di pedesaan. Pihak pertama bisa berupa negara, korporasi, desa, komunitas, tuan tanah, lapisan atas desa, dan lain-lain. Sementara pihak kedua bisa berupa petani gurem, buruh tani, warga miskin, pemuda(i) pengangguran, dan lain-lain.

Sebaliknya, kebijakan reforma agraria harus sedapat mungkin menghindarkan aliran manfaat yang berlangsung di antara lapisan sosial yang sama. Sebab, hal itu berarti satu bentuk pengukuhan *status quo*, bukan *reform*. Apalagi jika aliran manfaat itu berlangsung secara terbalik, yakni dari pihak kedua (kelompok miskin dan marginal) kepada pihak pertama (kelompok yang kuat secara ekonomi dan politik). Yang terakhir ini merupakan proses *rekonsentrasi*; jadi, satu bentuk *counter-reform*! (Borras & Franco 2008).

Berbeda dari redistribusi, kebijakan legalisasi aset pada dasarnya membatasi diri pada penguatan legalitas atas penguasaan tanah yang sudah ada. Dalam kondisi di mana struktur agraria bersifat timpang, kebijakan legalisasi justru

bisa berbahaya karena akan mengukuhkan *status quo* dan bahkan bisa melegalkan proses *rekonsentrasi*.

PERLINDUNGAN HAK

Jaminan akses yang bersifat (re)distributif atas sumber-sumber agraria tidak akan lestari tanpa disertai perlindungan hak secara legal. Perlindungan hak ini sangat penting di tengah berbagai kekuatan global yang mengepung produsen pertanian skala kecil, mulai dari korporatisme pertanian, monopoli benih, input berbiaya tinggi hingga perubahan tata guna lahan (antara lain karena massifnya proyek infrastruktur dan global "land-grabbing")[1]. Inilah beberapa ancaman eksklusi yang akan membuat petani skala kecil sangat rentan untuk kehilangan (kembali) tanahnya melalui proses jual-beli, jeratan hutang-piutang, dan bahkan penggusuran paksa.

Di sinilah legalitas hak atas tanah menjadi penting, sejauh hal ini ditujukan untuk mendukung dan menguatkan capaian positif dari kebijakan (re)distribusi, atau melindungi penguasaan tanah oleh kelompok miskin/marginal yang sudah ada. Legalitas hak itu sendiri tidak harus berbentuk hak milik individual (*individual property rights*), akan tetapi juga dapat berupa hak penguasaan komunal, baik yang penggarapannya bersifat tetap (*communaal bezit met vaste aandelen*) maupun bergilir (*communal bezit met wiselende aandelen*).

[1] Hall (2011: 837) mengartikan "land-grabbing" ini sebagai berikut: "the purchase or lease by transnational corporations of large parcels of land for the purposes of growing food, fuel, or fiber crops for export" (pembelian atau sewa atas tanah dalam hamparan yang luas oleh perusahaan-perusahaan trans-nasional untuk keperluan budidaya tanaman pangan, energi dan fiber yang ditujukan untuk ekspor).

Selain itu, dalam rangka menangkal ancaman proses diferensiasi dan akumulasi tanah sembari sekaligus untuk meningkatkan skala ekonomi usaha tani, perlindungan hak ini juga dapat mengambil bentuk hak kepemilikan kolektif. Jadi, daripada reforma agraria membagikan tanah secara individual dalam persil-persil yang sempit dan tidak *feasible* secara ekonomi, akan lebih baik jika tanah itu dikonsolidasikan dan dibagikan sebagai hak kolektif. Adapun subjek haknya bisa berbentuk koperasi petani, badan usaha milik petani, atau badan usaha milik desa.

Perlindungan hak juga harus membuka ruang bagi beragam skema hak yang lebih fleksibel dan adaptif pada ragam karakteristik sumber agraria yang hendak dibagi. Sebagai misal, perlu dipikirkan bentuk hak yang paling cocok untuk jenis sumber daya alam yang belakangan ini dikenal luas sebagai "sumber daya-bersama" (*the commons*).

Jadi, selain hak milik individual dan hak komunal, skema hak itu juga perlu mempertimbangkan berbagai hak lainnya, seperti hak pakai jangka panjang, hak pakai rotatif yang diatur desa, hak pengelolaan oleh desa, dan sebagainya (cf. Luthfi dan Shohibuddin 2016).

Perlindungan Sistem Produksi

Kebijakan reforma agraria juga harus mewujudkan keberlanjutan tenurial melalui perlindungan sistem produksi yang menjamin kelangsungan produksi pertanian skala rumah tangga (*smallholding agriculture*). Dalam kaitan ini, akses pada permodalan yang disampaikan Presiden Jokowi hanya merupakan salah satu faktor dalam proses produksi. Selain itu, yang tidak kalah penting adalah mengembangkan sistem pertanian yang ramah lingkungan dan sekaligus rendah input luar yang sangat padat modal itu.

Pada saat yang bersamaan, perlu dikembangkan kelembagaan produksi yang dapat meningkatkan skala ekonomi produsen rumah tangga, misalnya dalam bentuk koperasi petani, badan usaha milik petani, atau badan usaha milik desa. Kelembagaan produksi bersama ini dapat langsung dikaitkan dengan pemberian hak kolektif seperti diuraikan di atas.

Sasaran akhir dari perlindungan sistem produksi ini adalah optimalisasi usahatani skala rumah tangga dengan berdasarkan kombinasi kriteria berikut ini: produktivitas dan keberlanjutan usahatani, pemberagaman sumber nafkah di pedesaan, partisipasi dan keswadayaan petani, serta penguatan organisasi tani.

PERLINDUNGAN EKOSISTEM

Krisis ekologi seperti yang disinggung di atas jarang sekali yang lingkupnya terbatas di level desa (lokalitas), melainkan hampir selalu mencakup skala ekosistem. Sebagai misal, apabila krisis ekologi itu berupa kerusakan di daerah hulu, maka dampaknya akan dirasakan di sepanjang daerah aliran sungai yang jangkauannya bisa mencakup wilayah yang bersifat lintas kabupaten dan provinsi, dan bahkan lintas negara.

Dihadapkan pada situasi krisis dengan skala ekosistem semacam itu, maka jaminan akses yang diberikan oleh kebijakan reforma agraria, begitu juga perlindungan hak dan sistem produksi, akan terancam *muspra* (hilang sia-sia) karena terkena dampak krisis ekologi ini. Oleh karena itu, reforma agraria harus menjamin keberlanjutan tenurial bukan saja pada aspek jaminan akses dan perlindungan hak dan sistem produksi, akan tetapi harus juga mencakup perlindungan ekosistem.

Perlindungan ekosistem semacam ini menuntut reforma agraria yang dapat mengintegrasikan pembaruan tata guna lahan di aras lokal dengan penataan tata ruang pada skala ekosistem. Kepedulian utamanya adalah menjamin keseimbangan antara produktivitas dengan daya dukung alam melalui pengaturan atas pemanfaatan, perlindungan dan pemulihan sumber-sumber agraria, sekaligus juga mekanisme pengawasan dan pengendaliaannya secara partisipatif.

DUKUNGAN BERSYARAT

Perlu ditegaskan bahwa rencana pemerintah Jokowi-JK menjalankan kebijakan reforma agraria adalah sinyal yang positif dan sudah lama dinantikan pelaksanaannya oleh rakyat banyak. Namun demikian, dukungan kita adalah sejauh reforma agraria yang dijalankan oleh pemerintah tersebut bisa mewujudkan keempat aspek keberlanjutan tenurial seperti yang dijelaskan di atas.

Tanpa hal itu, reforma agraria akan menjadi program "bagi-bagi tanah" semata (yang rawan *elite capture*), atau bahkan menjadi semacam kedok bagi sertipikasi tanah yang tidak benar-benar memihak pada kepentingan kelompok miskin. []

4

ANTARA REFORMA AGRARIA DAN PEMBARUAN TATA PENGURUSAN AGRARIA

Seperti telah dibahas sebelumnya, reforma agraria, dalam pengertiannya yang diperluas, tidak terbatas pada komponen *land reform* (yakni restrukturisasi pemilikan dan penguasaan tanah) beserta program pendukungnya semata. Selain itu, reforma agraria mesti mencakup pula komponen *tenancy and labour reform* (yakni pembaruan sistem penyakapan dan hubungan perburuhan), *business reform* (yakni pembaruan atas berbagai skema kemitraan yang melibatkan petani dengan para pelaku bisnis lain), dan bahkan juga *agro-ecological reform* (yakni pembaruan tata produksi yang memedulikan keutuhan sistem agro-ekologi) (lihat bab kedua di atas). Melalui integrasi atas keempat komponen reforma agraria inilah baru dimungkinkan realisasi empat pilar keberlanjutan tenurial, yaitu: (1) jaminan akses, (2) perlindungan hak, (3) perlindungan sistem produksi, dan (4) perlindungan ekosistem (lihat bab ketiga di atas).

Seperti telah diulas sebelumnya, salah satu perhatian utama "perspektif agraria kritis" adalah tata pengurusan agraria (*agrarian governance*) yang dalam hal ini menyangkut proses-proses sebagai berikut: (a) penguasaan dan pemilikan serta (b) penggunaan dan pemanfaatan sumber-sumber

agraria; (c) hubungan produksi yang berlangsung dalam pengusahaannya, serta (d) penciptaan surplus, akumulasi dan distribusinya. Mengingat kesemua proses ini pada dasarnya bersifat kompetitif, yang membuka ruang bukan saja bagi kerjasama namun juga kompetisi dan eksploitasi, maka *pembaruan* harus selalu diupayakan di dalam penyelenggaraan tata pengurusan agraria. Hal ini demi mengupayakan terwujudnya kondisi ideal berupa struktur agraria yang adil, hubungan produksi dan distribusi surplus yang setara, serta ekosistem yang lestari (lihat bab pertama).

Dalam pengertian semacam di atas, tampak ada keterkaitan yang sangat kuat antara reforma agraria dan pembaruan tata pengurusan agraria. Bahkan kedua agenda ini mencakup beberapa komponen kegiatan yang sebetulnya hampir berhimpitan secara sempurna satu sama lain. Lantas, apa gerangan yang membedakan di antara kedua agenda ini?

REFORMA AGRARIA SEBAGAI PROGRAM

Baik *reforma agraria* (yang lazim di-Indonesiakan menjadi "pembaruan agraria") maupun *pembaruan tata pengurusan agraria* adalah sama-sama merupakan agenda pembaruan menyangkut isu-isu agraria. Keduanya, seperti baru saja disinggung, bahkan terdiri atas beberapa komponen kegiatan yang saling mirip (atau malahan identik) satu sama lain. Oleh karena itu, pelaksanaan satu komponen pembaruan tertentu (koreksi ketimpangan penguasaan, misalnya) bisa jadi mencerminkan realisasi dari kedua agenda pembaruan itu sekaligus.

Terlepas dari kemiripan dan tumpang tindih di atas, namun penulis tetap menganggap bahwa kedua agenda ini mesti dilihat sebagai dua hal yang berbeda, meskipun dalam pelaksanaanya bisa tidak terpisah satu sama lain. Hal ini

terkait dengan urgensi untuk (secara konseptual maupun praksis) membedakan antara pembaruan sebagai "tindakan interupsi" dengan pembaruan sebagai "cara menjalankan sesuatu". Yang pertama terkait dengan program, sedang yang terakhir terkait dengan *governance* atau tata pengurusan.

Dalam kaitan ini, agenda reforma agraria merupakan sebuah program ketimbang tata pengurusan. Sebagai program pembaruan, reforma agraria menurut Wiradi (2000: 188) memiliki karakteristik yang khusus, yaitu "bernuansa gebrakan cepat". Dalam tulisan lain, Wiradi (2003: 8) menjelaskan ciri gebrakan program reforma agraria ini sebagai berikut: "bentuknya adalah sebuah operasi", "sifatnya ad hoc", dan "prosesnya rapid" sehingga ia "mempunyai batas waktu" yang tertentu.

Karena bersifat gebrakan cepat dan bukan pekerjaan rutin dari birokrasi, maka program reforma agraria idealnya dijalankan oleh badan otorita tersendiri yang terpisah dari birokrasi reguler. Badan otorita ini bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden. Badan serupa juga harus dibentuk di tingkat daerah dan bertanggung jawab langsung kepada Gubernur atau Bupati. Dalam operasional sehari-hari, badan-badan di daerah inilah yang justru sangat vital peranannya (Wiradi 2000: 188-189).

Menurut Wiradi (2000: 189), pembentukan badan khusus semacam ini diperlukan untuk dua tujuan berikut. *Pertama*, mengoordinasikan dan mengintegrasikan berbagai sektor dalam menggerakkan langkah cepat program reforma agraria. Dengan keberadaan badan otorita, maka kepentingan berbagai sektor dapat dijembatani dan tidak dibiarkan berjalan sendiri-sendiri. *Kedua*, badan otorita ini juga bertujuan untuk menangani secara cepat, efisien dan adil berbagai konflik yang biasanya memang menyertai pelaksanaan program reforma agraria.

PEMBARUAN TATA PENGURUSAN AGRARIA SEBAGAI PROSES

Berbeda dari agenda reforma agraria yang bersifat gebrakan cepat dan terikat waktu, agenda pembaruan tata pengurusan agraria pada dasarnya merupakan "cara menyelenggarakan sesuatu" yang mesti dijalankan secara ajeg dan berkelanjutan. Perbedaan ini tidak terlepas dari konsep dasar agenda kedua ini, yakni sebagai sebuah "tata pengurusan" (*governance*). Di sini yang menjadi penekanan utama adalah "all of the processes of governing" (segenap proses penyelenggaraan pengurusan sesuatu)—yang dalam konteks buku ini diterapkan pada bidang agraria (oleh karenanya, disebut "tata pengurusan agraria").

Seperti telah dibahas sebelumnya, tata pengurusan agraria secara khusus ditujukan pada proses penyelenggaraan segenap aspek penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria berikut pemanfaatan, pendayagunaan maupun pengusahaannya, serta tidak luput pula distribusi manfaatnya di antara pihak-pihak yang terlibat dan/atau berkepentingan. Mengingat relasi sosio-agraria di antara berbagai pihak di seputar aspek-aspek keagrariaan ini tidak pernah lepas dari dinamika kompetisi dan bahkan eksploitasi, maka semua proses pengurusan atas aspek-aspek ini harus dimonitor secara periodik, bahkan jika perlu terus dikoreksi. Keharusan semacam ini memang tidak bisa dielakkan mengingat kondisi kemiskinan, ketimpangan dan ketidakadilan keagrariaan juga akan terus muncul dari waktu ke waktu dalam bentuk dan akibat yang kerap berubah-ubah.

Dalam arti ini, pembaruan tata pengurusan agraria memang tidak bisa bersifat "sekali dan untuk seterusnya" (*once for all*), melainkan merupakan perjuangan sosial yang tak kunjung putus seiring dengan pertarungan akses dan eksklusi yang terus berlangsung di antara berbagai subjek agraria. Selain itu, ia juga harus dapat diartikulasikan ulang

secara baru seiring "transformasi agraria-lingkungan" yang berlangsung dari waktu ke waktu.

Sebagai misal, "transformasi agraria-lingkungan" itu dalam kurun belum lama ini dipicu oleh krisis pangan, energi dan ekologi pada skala global. Hal ini memicu euphoria dari para pemodal untuk berlomba-lomba memperebutkan wilayah frontier guna memanfaatkan peluang ekonomi yang baru tercipta ini. Dampaknya adalah gelombang pengambilalihan tanah lintas negara, yakni apa yang kerap dijuluki sebagai fenomena *global land grabs*.

TATA PENGURUSAN AGRARIA YANG BERSIFAT PRO-POOR

Terkait dengan keharusan tata pengurusan agraria untuk selalu memberikan respon yang adekuat atas berbagai persoalan agraria yang terus bermunculan, penting untuk memastikan bahwa respon itu mencerminkan pembaruan yang betul-betul berpihak pada kebutuhan dan kepentingan kelompok miskin (*pro-poor*).

Dalam konteks kebijakan pertanahan, Borras & Franco (2010: 10) mendefinisikan kebijakan yang bersifat *pro-poor* ini sebagai suatu kebijakan yang "secara kategoris bertujuan untuk melindungi dan meningkatkan akses tanah dan kepentingan kepemilikan dari kelas pekerja miskin." Lebih lanjut, Borras & Franco mendeskripsikan sembilan ciri agar suatu kebijakan pertanahan dapat diberi kualifikasi sebagai bersifat *pro-poor*.

Kesembilan ciri yang diusulkan Borras & Franco ini sangat cocok untuk diadopsi di sini sebagai kriteria bagi pembaruan tata pengurusan agraria yang memihak kelompok miskin dan marginal. Hal ini secara lengkap dapat dicermati dalam Tabel 4.1 berikut ini.

Tabel 4.1. Ciri-ciri Pembaruan Tata Pengurusan Agraria yang Memihak Kelompok Miskin (*Pro-Poor*)

Karakteristik	Pengertian
(1) Melindungi atau mentransfer kesejahteraan berbasis tanah	Kesejahteraan berbasis tanah ini memiliki arti luas, yakni mencakup tanah itu sendiri, air dan kekayaan mineral yang dikandungnya, tanaman dan hutan di atasnya, dan surplus yang dihasilkan darinya.
(2) Mentransfer kekuasaan politik berbasis tanah	Kekuasaan politik yang dimaksud di sini berkaitan dengan kontrol yang riil dan efektif atas sumber daya alam.
(3) Sadar kelas	Sadar kelas berarti memastikan bahwa dampak pembaruan benar-benar bermanfaat bagi golongan pekerja yang tunakisma atau bertanah gurem.
(4) Sadar sejarah	Masalah penciptaan serta transfer kesejahteraan dan kekuasaan politik berbasis tanah perlu dipahami dari tinjauan historis yang panjang sehingga kerangka "keadilan sosial" dapat dikembangkan secara penuh.
(5) Sensitif gender	Hal ini berarti pembaruan sekurang-kurangnya tidak mengurangi, dan sedapat mungkin meningkatkan, hak-hak perempuan yang khas atas tanah.
(6) Sensitif etnis	Hal ini berarti pembaruan yang dibuat sekurang-kurangnya tidak mengurangi, dan sedapat mungkin meningkatkan, hak-hak yang khas dari kelompok etnis terhadap klaim teritorial mereka.
(7) Meningkatkan produktivitas	Hal ini berarti pembaruan yang dibuat harus menjamin peningkatan produktivitas lahan dan tenaga kerja.
(8) Menumbuh-kembangkan sumber-sumber penghidupan	Hal ini berarti pembaruan yang dibuat harus menyumbang pada penumbuhkembangan sumber-sumber penghidupan yang kian beragam dan berkelanjutan.
(9) Menjamin keamanan hak	Hal ini berarti pembaruan yang dibuat harus menyumbang pada keamanan hak yang efektif dari kelompok miskin di dalam menguasai dan menggunakan tanah untuk tujuan dan menurut cara yang mereka kehendaki.

Sumber: diadopsi dari Borras & Franco (2010 : 10-16)

KOMPLEMENTARITAS PROGRAM DAN TATA PENGURUSAN

Namun terlepas dari perbedaan nuansa di atas, kedua agenda pembaruan ini harus dilihat sebagai dua hal yang saling melengkapi satu sama lain. Wiradi (2003) sendiri juga menyiratkan bahwa antara "program" dan "tata pengurusan" saling mengandaikan satu sama lain. Hal ini dapat disimpulkan dari apa yang ia ilustrasikan dalam kasus program reforma agraria dan tata kelola sumber daya alam. Menurutnya, "tata kelola" yang dilaksanakan tanpa reforma agraria akan kehilangan arah dan bahkan dapat terjebak pada pemeliharaan "status quo". Sebaliknya, jika pelaksanaan program reforma agraria tidak disertai dengan "tata kelola" yang baik, maka ia tidak akan bisa berkelanjutan. "Jadi, 'Tata-Kelola' dalam satu paket itulah sebenarnya [apa] yang dimaksud dengan Reforma Agraria (dalam artinya yang 'genuine')," demikian tandas Wiradi.

Sejalan dengan pandangan Wiradi ini, maka perlu ditegaskan di sini bahwa segenap proses penyelenggaraan pengurusan agraria yang bercorak *pro-poor* seperti tercantum dalam Tabel 4.1 di atas seharusnya dapat dijalankan pada kebijakan dan program apa saja yang terkait dengan sumber-sumber agraria. Hal ini tidak terbatas pada program reforma agraria sebagaimana diilustrasikan Wiradi (yang *by definition* memang merupakan program pembaruan atas struktur agraria yang timpang dan tidak produktif). Lebih dari itu, hal yang sama juga harus dijalankan, misalnya saja, pada program pembaruan desa (akan dibahas pada Bagian III), pada penyelesaian konflik dan pembangunan perdamaian (akan dibahas pada Bagian IV), dan pada program-program apa pun yang bersinggungan dengan persoalan agraria. []

BAGIAN III:

PEMBARUAN DESA DARI PERSPEKTIF AGRARIA

5

UU DESA:
AKSES ATAU EKSKLUSI?

Banyak pihak menyematkan harapan yang demikian besar kepada UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (untuk selanjutnya disingkat UU Desa), terlepas dari berbagai keterbatasan yang ada pada UU ini. Hal ini dapat dimaklumi, karena UU ini berhasil membalikkan secara drastis relasi negara-desa. Desa kini bukan lagi bagian dari rezim otonomi daerah, sebagaimana ditetapkan dalam beberapa regulasi sebelumnya mengenai sistem pemerintahan daerah. Alih-alih, dalam UU ini desa merupakan sebuah *pemerintahan masyarakat* yang dapat diatur melalui sistem yang beragam, termasuk desa adat.

Dengan pembalikan relasi semacam di atas, UU Desa berhasil menyediakan peluang legal yang lebih besar bagi warga desa untuk dapat mengakses proses politik desa, sumber daya di desa, maupun manfaat seluas-luasnya dari pembangunan desa. Hal ini setidaknya dijamin melalui lima pokok pembaruan desa sebagai berikut: (1) keragaman sistem desa, (2) kewenangan desa berdasarkan prinsip rekognisi dan subsidiaritas, (3) penguatan aset desa dan keuangan desa, (4) perencanaan desa secara terpadu yang memadukan perspektif "desa membangun" dan "membangun desa", dan terakhir (5)

demokratisasi desa melalui partipasi dan pemberdayaan masyarakat (Zakaria, 2014).

PERSPEKTIF AKSES DAN EKSKLUSI

Di sisi lain, kewenangan desa yang demikian besar ini juga bisa menjadi "pedang bermata dua". Tragedi Salim Kancil pada 26 September 2015 lalu adalah contoh yang cukup menonjol dari dilema yang disebut terakhir ini. Dalam kasus ini, protes warga desa terhadap penambangan pasir liar di Desa Selok Awar-awar, Lumajang, Jawa Timur, justru direspons oleh kepala desa dengan memobilisasi sekelompok preman untuk melakukan aksi kekerasan. Dua tokoh kunci di balik aksi protes warga desa ini, Salim Kancil dan Tosan, dianiaya secara sadis oleh beberapa preman dan orang dekat kepala desa. Akibat penganiayaan ini, Salim Kancil tewas secara mengenaskan, sementara Tosan mengalami luka parah.

Tragedi Salim Kancil ini menunjukkan bahwa akses warga desa yang secara legal telah dijamin oleh UU Desa ternyata tidak selalu berhasil direalisasikan secara aktual. Sebaliknya, kewenangan desa yang sangat besar itu justru dapat di(salah)gunakan oleh sekelompok elite desa untuk melakukan eksklusi atas—alih-alih mewujudkan akses bagi—masyarakat desa.

Dilema "pisau bermata dua" dari UU Desa ini telah melahirkan satu kebutuhan mendesak untuk mengkritik UU Desa ini beserta dinamika pelaksanaannya dari sudut ketegangan antara peluang akses dan ancaman eksklusi. Dari perspektif akses, Ribot & Peluso (2003) menegaskan bahwa ketentuan legal bukanlah satu-satunya kekuatan yang dapat menjamin seseorang memperoleh akses. Bagi keduanya, akses lebih dipahami secara relasional sebagai "kemampuan" *(ability)* untuk menarik manfaat dari sesuatu hal. Dalam praktik,

kemampuan semacam itu lebih banyak ditentukan oleh himpunan berbagai kekuatan (*bundle of powers*) ketimbang oleh himpunan hak-hak legal (*bundle of rights*) semata.

Berdasarkan hal ini, perspektif eksklusi menekankan bahwa mereka yang memiliki hak legal bisa saja tereksklusi dari akses atas sesuatu. Hal ini karena di luar hak legal tersebut terdapat berbagai kekuatan dan mekanisme yang dapat *mencegah* mereka dari mengakses suatu sumber daya dan/atau memperoleh manfaat darinya. Hall et al (2011) mengidentifikasi empat jenis kekuatan yang menentukan terjadinya eksklusi (*powers of exclusion*), yaitu: regulasi, paksaan *(force)*, pasar, dan legitimasi.[1]

Seperti telah dijelaskan dalam bab pertama, kedua proses ini—yakni, akses dan eksklusi—bukanlah dua hal yang terpisah sama sekali ataupun berlangsung secara berurutan (sekuensial). Sebaliknya, akses dan eksklusi merupakan dua buah proses yang terjadi pada saat bersamaan, ibarat dua sisi dari sebuah koin mata uang. Keduanya secara serentak mengiringi dinamika pelaksanaan UU Desa, dan menimbulkan konsekuensi yang berbeda-beda pada berbagai kelompok sosial yang ada di tengah-tengah masyarakat.

KONTEKS KRISIS PEDESAAN

Perspektif akses dan eksklusi semacam ini semakin relevan ketika UU Desa diletakkan di tengah konteks krisis pedesaan yang sedang berlangsung di Indonesia dewasa ini. Sebenarnya, sudah lama masyarakat desa mengalami proses eksklusi, khususnya dalam hal penguasaan tanah. Hal ini terjadi baik melalui mekanisme internal proses diferensiasi agraria di antara sesama masyarakat desa sendiri (baca:

[1] Untuk uraian lebih rinci, silahkan lihat kembali pembahasan seputar perspektif akses dan eksklusi ini pada bab pertama.

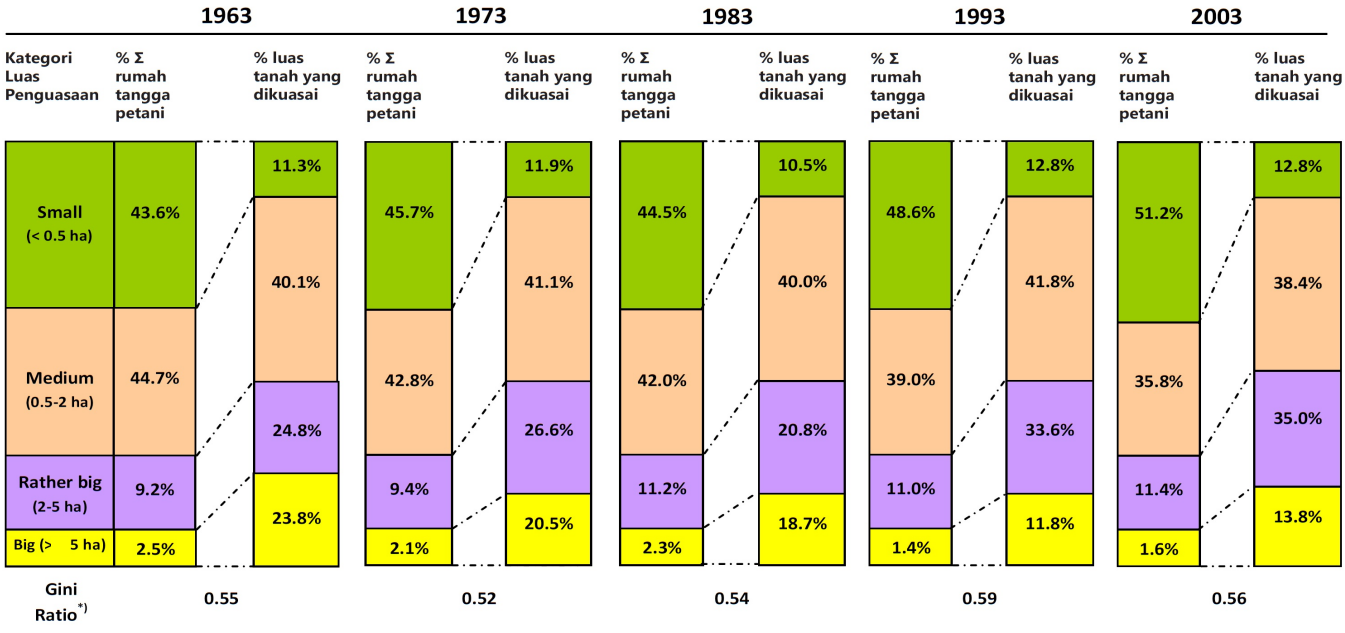
dispossession from below) maupun mekanisme eksternal pengambilalihan tanah dalam skala luas oleh pihak-pihak luar desa (baca: *dispossession from above*).

Terkait mekanisme yang pertama (diferensi agraria), hasil Sensus Pertanian (SP) 2003 menunjukkan bahwa lebih dari separuh populasi rumah tangga petani (51,2%) menguasai hanya 12,8% dari keseluruhan luas lahan pertanian, dengan penguasaan rata-rata di bawah 0,5 hektare (Bachriadi & Wiradi 2011). Di sisi lain, kelas petani menengah dan petani kaya yang populasinya lebih sedikit menguasai persentase lahan pertanian yang jauh lebih luas.

Pada kelas petani menengah (yakni mereka yang menguasai 0,5 hingga 2 hektare dengan populasi mencapai 35,8% dari total rumah tangga petani), lahan yang dikuasai mencakup 38,4% dari total luas lahan pertanian. Pada kelas petani kaya (yakni mereka yang menguasai 2 hingga 5 hektare dengan populasi sebanyak 11,4%), lahan yang dikuasai mencakup 35% dari total luas lahan pertanian. Akhirnya, pada kelas petani besar (yakni mereka yang menguasai di atas 5 hektare dengan populasi hanya 1,6%), lahan pertanian yang dikuasai mencakup 13,8%—yang berarti masih lebih besar dibanding total lahan pertanian yang dikuasai oleh kelas petani gurem yang populasinya mencapai 51,2% dari total rumah tangga petani.

Seperti ditunjukkan oleh Bachriadi & Wiradi (2011), struktur ketimpangan penguasaan lahan pertanian seperti yang digambarkan di atas bukanlah fenomena yang baru sama sekali. Sebaliknya, struktur semacam ini merupakan pola yang terus berlangsung sejak awal dekade 1960-an hingga sekarang. Hal ini bisa dicermati dari analisis data SP yang dilakukan oleh keduanya dari tahun 1963 hingga 2003, sebagaimana dapat dicermati dalam Gambar 5.1. di bawah ini.

Gambar 5.1. Distribusi Penguasaan Tanah di Antara Pengguna Lahan*)
Menurut Sensus Penduduk, 1963-2003



Diolah dari tabel 1 dan 8

*) tidak memasukkan/memperhitungkan rumah tangga petani yang dikategorikan sebagai *'absolute-landless'*

Sumber: Bachriadi & Wiradi (2011: 37)

Perubahan penggunaan tanah juga perlu dicermati untuk memahami konteks krisis pedesaan yang berlangsung dewasa ini. Menurut data potensi desa (PODES) dari Badan Pusat Statistik (BPS), selama 2003-2011 terjadi perubahan penggunaan lahan yang cukup dramatis di pedesaan yang ditandai dengan penurunan tajam persentase desa-desa dengan tipe persawahan: 70% pada tahun 2003, 54% (tahun 2005), 47% (2008) dan 40% (2011) (Soetarto & Agusta 2012). Penurunan ini disertai dengan peningkatan desa-desa tipe perkebunan secara signifikan. Kecenderungan semacam ini, selain menunjukkan kecenderungan degradasi fungsi desa sebagai sumber produksi pangan, pada saat yang sama juga membawa dampak perubahan yang cukup mendasar pada struktur ketenagakerjaan maupun agraria.

Dari sisi ketenagakerjaan, sektor perkebunan memiliki watak penyingkiran (eksklusi) karena minimnya tenaga kerja yang mampu diserap oleh sektor ini, apalagi jika ia diusahakan dalam skala industrial. Kenyataan ini bahkan tidak dapat dielakkan oleh publikasi Bank Dunia (Deininger et al 2011) yang justru ingin mempromosikan investasi tanah dalam skala besar untuk usaha pertanian dan kehutanan. Publikasi ini ternyata mencantumkan data empiris yang bersifat *counter-argument* terhadap berbagai manfaat positif yang diklaim bakal dihasilkan dari investasi semacam itu.

Sebagai misal, publikasi Bank Dunia ini menyajikan rasio beberapa faktor kunci dalam investasi skala besar pada berbagai macam komoditas pertanian, termasuk tenaga kerja dan investasi yang dibutuhkan pada masing-masing komoditas. Namun, data lapangan kerja per 1.000 hektare yang dikutip publikasi ini justru meruntuhkan argumen bahwa investasi skala besar di bidang pertanian akan menciptakan kesempatan kerja yang cukup besar di pedesaan. Hal ini dapat dilihat pada Tabel 5.1 di bawah ini.

Tabel 5.1. Rasio Faktor-faktor Kunci dalam Investasi Skala Besar di Bidang Pertanian

Komoditas	Tenaga Kerja per 1.000 ha	Investasi US$/ha	Investasi US$/ Tenaga Kerja
Gandum	10	450	45.000
Jatropha	420	1.000	2.400
Kelapa Sawit	350	4.000	11.400
Kehutanan	20	7.000	360.000
Karet	420	1.500	3.600
Sorghum	53	900	17.000
Kedelai	18	3.600	200.000
Tebu—Ethanol[a]	153	5.150	33.600
Tebu—Ethanol[b]	150	15.500	105.000
Tebu—Ethanol[c]	700	14.000	20.000
Kedelai Putih	16	6.000	375.000

Keterangan:
a. Tadah hujan, sepertiga panen termekanisasi (Brazil)
b. Irigasi, panen termekanisasi (Mozambique)
c. Irigasi, panen manual (Tanzania).
Sumber: Deininger et al (2011 : 39).

Tania Li (2011), dengan merujuk data empiris di Kalimantan Barat, menunjukkan lebih jauh kegagalan klaim penciptaan lapangan kerja semacam ini. Mengutip kata-kata Li sendiri (2011 283-284):

> "Laporan [Bank Dunia] mengklaim bahwa kelapa sawit sangat 'padat karya' dengan mempekerjakan 1,7 hingga 3 juta orang pada lahan seluas enam juta hektare, menghasilkan rasio satu hingga dua orang per dua hingga tiga hektare. Kendati para pendukung [investasi kelapa sawit] terus melebih-lebihkan angka lapangan kerja yang dihasilkan perkebunan kelapa sawit (sebagai misal, Dewan Minyak Sawit Indonesia [2007: 21] mengklaim bahwa perkebunan besar kelapa sawit menampung

> lima orang per hektare), data dari lapangan mengindikasikan bahwa satu perusahaan sawit yang mapan menggunakan hanya satu pekerja per empat hingga sepuluh hektare, tergantung pada efisiensi dan tahap produksinya. Rasio lapangan kerja bahkan lebih kecil lagi apabila ditinjau dalam kaitan dengan *opportunity cost* dari lahan yang dialokasikan untuk perusahaan perkebunan besar namun belum kunjung dimanfaatkan. Sebagai misal, di Kabupaten Sambas, Kalimantan Barat, 15 perusahaan menguasai 199.200 hektare pada 2016 dan mempekerjakan hanya 1.944 orang, yakni rasio 1: 100. Di pihak lain, petani skala kecil non-kelapa sawit di Sambas mencakup 80,000 hektare dan menciptakan sumber penghidupan bagi 207.350 orang. Jika kita kesampingkan anak-anak, rasio lapangan kerja per hektare untuk tenaga kerja dewasa rata-rata adalah 1: 1."

Ditinjau dari sisi struktur agraria, konversi sawah untuk usaha perkebunan ini patut diduga juga melibatkan peralihan penguasaan tanah yang signifikan. Sebab, bahkan jika alih guna lahan untuk usaha perkebunan ini dilakukan oleh petani sendiri (yakni, bukan investasi skala besar oleh korporasi), faktor kebutuhan modal yang tinggi dan periode tunggu yang lama sebelum masa panen tiba akan sulit dipenuhi oleh petani dengan modal dan lahan yang terbatas. Oleh karena itu, kedua aspek perubahan ini (ketenagakerjaan dan agraria) menampilkan suatu proses *depeasantization*, yakni tercerabutnya cukup besar populasi pedesaan dari mata pencaharian pertanian.

Data potensi desa dari BPS juga menampilkan tren kenaikan tipe desa perladangan. Boleh jadi, kecenderungan semacam ini mencerminkan gejala "gunungisasi" (Wiradi 2009): para buruh tani yang terlempar dari sawah dan petani

gurem yang kehilangan tanah akibat konversi sawah ke perkebunan *merangsek* ke dataran tinggi untuk membuka pertanian lahan kering. Akibatnya, fungsi ekologis daerah hulu dan tangkapan air kian merosot akibat meningkatnya ancaman erosi, banjir, tanah longsor, kekeringan, dan gagal panen; singkatnya, krisis ekologi.

Pada skala yang lebih besar, krisis pedesaan—yakni, kombinasi krisis agraria dan ekologi—terjadi sebagai akibat mekanisme yang kedua, yaitu penggusuran wilayah produksi dan cadangan produksi desa oleh korporasi besar (baca: *enclosure*). Salah satu contoh yang menonjol dari mekanisme kedua ini adalah pembangunan industri semen di Kabupaten Rembang dan Pati yang bakal menggusur lahan pertanian masyarakat Kendeng dan mengancam fungsi hidrologis dari kawasan karst di pegunungan Kendeng.

Bagaimanapun, ancaman eksklusi oleh pihak PT Semen Indonesia ini mendapatkan perlawanan yang gigih dari masyarakat pegunungan Kendeng. Salah satu aksi perlawanan yang sangat simbolik terjadi pada 11-13 April 2016. Sembilan ibu-ibu petani melakukan aksi protes yang sangat dramatis di depan Istana Negara, yakni dengan cara menyemen kedua kaki mereka!

URGENSI KEBIJAKAN AGRARIA DESA

Lantas bagaimanakah UU Desa bisa menjamin warga desa memperoleh akses dan sekaligus melindungi mereka dari ancaman eksklusi, khususnya dalam konteks tantangan krisis pedesaan seperti diuraikan di atas? Di bawah ini diusulkan tiga kebijakan agraria di tingkat desa yang dipandang mendesak untuk dijalankan.

Pertama, asas rekognisi yang termaktub dalam UU Desa—yakni pengakuan negara terhadap hak asal-usul desa—

harus dimaknai lebih jauh lagi sebagai pengakuan negara secara aktif melalui redistribusi aset-aset negara kepada desa. Redistribusi aset ini—lebih daripada sekedar kucuran dana desa yang melimpah seperti yang menjadi pusat perhatian saat ini—menuntut pemberian wewenang yang besar kepada desa atas sumber-sumber agraria dan kekayaan alam di wilayahnya yang secara asal-usul memang merupakan bagian dari sistem pemerintahan desa. Sebagai misal, desa seharusnya berwenang untuk mengurus segenap wilayah kelolanya serta sumber-sumber agraria dan kekayaan alam di dalamnya sebagai bagian dari kewenangannya, yang tentunya tanpa hendak menafikan peran dan dukungan dari berbagai instansi pemerintah.

Kedua, asas subsidiaritas sebagaimana termaktub dalam UU Desa—yakni penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal—seharusnya dimaknai pula hingga mencakup tata pengurusan atas sumber-sumber agraria (SSA) desa. Menjadikan tata pengurusan SSA desa sebagai bagian dari kewenangan desa akan membuat desa bisa melakukan banyak hal untuk mengupayakan peningkatan kesejahteraan warganya. Sebagai contoh, desa dapat menjalankan *land reform* skala lokal, ataupun mencegah konsentrasi SSA desa di tangan segelintir pihak secara lebih kontekstual sesuai dengan kondisi setempat. Desa juga akan menjadi pelaku utama yang turut memberikan keputusan apabila sebagian wilayahnya diincar oleh investor untuk dijadikan wilayah konsesi.

Apabila dua kebijakan di atas menekankan pendalaman atas demokratisasi relasi negara-desa (melalui pelimpahan kewenangan atas SSA dan tata pengurusannya kepada desa), kebijakan *ketiga* menekankan proses demokratisasi di internal desa sendiri. Hal ini sangat penting untuk mencegah otonomi desa ini menjadi "pedang bermata dua" seperti disinggung di atas. Selain itu, juga penting untuk memastikan berbagai manfaat dari otonomi desa (termasuk di bidang agraria) dapat

diakses oleh sebesar mungkin warga desa, khususnya kaum miskin dan marginal.

Dalam rangka mendeteksi proses diferensiasi manfaat dalam pelaksanaan otonomi desa ini, lima pertanyaan kritis yang biasa diajukan oleh kajian agraria untuk menganalisis perubahan agraria sangat relevan untuk diadopsi di sini: (1) siapa menguasai apa, (2) siapa mengerjakan apa, (3) siapa memperoleh hasil apa, (4) mereka gunakan untuk apa perolehan itu, dan (5) apa yang mereka lakukan kepada satu sama lain (Bernstein 2010; White 2011).

Melalui tiga kebijakan agraria desa seperti diusulkan di atas, dan dengan menjadikan lima pertanyaan ini sebagai instrumen evaluasi dan kontrol, maka dinamika implementasi UU Desa dapat dikritik dari waktu ke waktu, sekaligus bisa dideteksi sejak dini dua kemungkinan trajektorinya. Apakah proses dan kecenderungan yang berlangsung menghasilkan dampak (re)distribusi manfaat yang memihak kelompok marginal dan miskin—singkatnya, peluang akses berhasil diwujudkan. Ataukah sebaliknya, justru mengarah kepada terjadinya dampak (re)konsentrasi manfaat di antara segelintir pihak saja—yang berarti, justru eksklusi yang terjadi.

Di sinilah arena pertarungan riilnya. Dan pada titik inilah jaminan legal semata tidaklah mencukupi dan mobilisasi perjuangan sosial menjadi sebuah keniscayaan! []

6

DESA INKLUSIF AGRARIA

Diskusi mengenai "desa inklusif" sering melalaikan isu agraria. Padahal, salah satu tantangan utama yang dewasa ini dihadapi oleh masyarakat desa adalah krisis pedesaan yang salah satunya ditandai dengan ketimpangan agraria. Memang, ketimpangan merupakan masalah kronis pada perekonomian Indonesia secara keseluruhan dan bukan gejala khusus pada sektor agraria semata. Meski demikian, ketimpangan di sektor ini jauh lebih tinggi dibandingkan sektor lainnya.

Sebagai ilustrasi, indeks gini nasional berdasarkan konsumsi rumah tangga mencapai angka 0,4 pada tahun 2015. Angka ini akan melonjak hingga mencapai 0,7 jika indeks gini itu didasarkan pada penguasaan aset agraria. Ilustrasi lain mengenai kondisi ketimpangan agraria ini pernah disampaikan oleh Joyo Winoto semasa menjabat Kepala Badan Pertanahan Nasional. Menurutnya, konsentrasi 56% aset nasional, yang kebanyakan dalam bentuk konsesi tanah (berkisar antara 62-87%), dikuasai oleh 0,2% populasi Indonesia (yakni kurang lebih hanya 460.000 orang)!

Apabila memang demikian situasi riil yang dihadapi oleh masyarakat desa, maka wacana mengenai desa inklusif mau tidak mau juga harus diartikan sebagai "desa inklusif agraria".

PEMBARUAN TATA PENGURUSAN AGRARIA DESA

Desa inklusif agraria adalah satu corak pemerintahan desa yang ditandai dengan penyelenggaraan tata pengurusan sumber-sumber agraria di desa (SSAD) yang demokratis dan inklusif. Hal ini ditentukan oleh empat parameter berikut:

1. relasi negara-desa yang demokratis dalam tata pengurusan SSAD;
2. relasi intra- maupun antar-desa yang demokratis dalam tata pengurusan SSAD;
3. jaminan manfaat ekonomi dari SSAD yang inklusif; dan
4. jaminan manfaat politik dari SSAD yang inklusif.

Empat parameter ini secara bersama-sama membentuk matriks kerangka pembaruan tata pengurusan SSAD. Secara bersama, parameter (1) dan (2) membentuk aksis *y* dalam matriks ini, sedangkan parameter (3) dan (4) membentuk aksis *x*. Persinggungan dua aksis ini menghasilkan empat buah sel. Sel A mencerminkan demokratisasi relasi negara-desa melalui jaminan manfaat ekonomi dari SSAD yang inklusif. Jaminan manfaat dari SSAD yang inklusif secara ekonomi ini tidak cukup dijamin hanya dalam konteks relasi negara-desa semata, melainkan harus menjangkau hingga ke relasi-relasi antar-warga desa (sel B). Namun, jaminan inklusivitas pada aspek manfaat ekonomi semata juga tidak memadai. Karena itu, manfaat dari SSAD yang inklusif ini juga harus dijamin pada aspek politik, baik hal itu menyangkut relasi negara-desa (sel C) maupun lebih dalam lagi menyangkut relasi-relasi antar-warga desa (sel D).

Secara berturut-turut, pengembangan desa inklusif agraria pada sel A menuntut pelaksanaan kebijakan *devolusi* dan *(re)distribusi vertikal*, pada sel B menuntut kebijakan *(re)distribusi horisontal*, pada sel C kebijakan *rekognisi*, dan pada sel D kebijakan *representasi* atau *partisipasi*. Hal ini dapat digambarkan dalam bentuk matriks di bawah ini.

Tabel 6.1. Kerangka Pembaruan Desa Inklusif Agraria

		JAMINAN MANFAAT SSA DESA YANG BERSIFAT INKLUSIF	
		Manfaat Ekonomi (Kesejahteraan)	***Manfaat Politik (Kekuasaan)***
DEMOKRATISASI RELASI SOSIO-AGRARIA	***Desa-Negara***	**(A) DEVOLUSI; (RE)DISTRIBUSI VERTIKAL**	**(C) REKOGNISI**
	Intra- dan Antar-Desa	**(B) (RE)DISTRIBUSI HORISONTAL**	**(D) REPRESENTASI/ PARTISIPASI**

Sumber: dimodifikasi dari Shohibuddin (2016a)

BEBERAPA KASUS INOVASI LOKAL

Devolusi, (re)distribusi secara vertikal atau horisontal, rekognisi, dan representasi merupakan kerangka pembaruan yang diperlukan untuk mewujudkan tata pengurusan SSA desa yang demokratis dan inklusif. Perlu ditegaskan, kerangka pembaruan ini bukanlah satu konstruk ideal-teoritis belaka, namun sebenarnya bertolak dan merupakan abstraksi dari

praktik-praktik inovasi lokal pembaruan desa dan agraria di sejumlah tempat.

Sebagai misal, desa Ngandagan di Jawa Tengah pernah menjalankan *redistribusi horisontal* atas lahan sawah komunal yang dibagikan sebagai hak garap periodik serta atas lahan kering bekas tanah *guntai* yang dibagikan sebagai hak milik individual. Yang menarik, kategori lahan yang pertama (sawah komunal) dikhususkan untuk produksi pangan, sementara yang kedua (lahan kering) dikhususkan untuk produksi komoditas perkebunan (Shohibuddin & Luthfi, 2010).

Kombinasi dua jenis hak atas tanah dengan dua pola produksi yang berbeda ini juga dijalankan oleh komunitas Wangunwati di Jawa Barat, namun dengan pola penggunaan tanah yang berkebalikan. Lahan kering bekas hak *erfpacht* dikuasai secara kolektif oleh koperasi para bekas buruh kebun yang digunakan untuk produksi getah karet, sementara lahan sawah dibagikan sebagai hak milik individual untuk produksi padi (Novrian et al 2010).

Akibat gejolak politik nasional, inovasi pembaruan pada dua komunitas ini berakhir pada nasib yang berlawanan. Dalam hal ini, faktor *rekognisi* negara memiliki peranan sentral. Pasca-tragedi 1965, arus balik terjadi pada inovasi pembaruan di desa Ngandagan. Bahkan Lurah Soemotirto yang memelopori inovasi *land reform* lokal itu dipaksa untuk turun dari jabatan.

Sebaliknya, komunitas Wangunwati dapat melewati tragedi 1965 dengan selamat, bahkan sekitar dua hingga tiga dekade berikutnya berhasil memperoleh rekognisi dari negara. Koperasi yang menjadi wadah *representasi* mereka sebagai unit usaha ekonomi mendapatkan status badan hukum (*rekognisi*), lahan perkebunan yang dikuasai oleh koperasi ini dikukuhkan dalam bentuk Hak Guna Usaha (*devolusi*), sementara lahan yang dikuasai oleh warga desa untuk

digunakan perumahan dan persawahan dilegalisasi melalui program *land reform* (*distribusi vertikal*).

Di pedalaman Sulawesi Tengah, komunitas adat Toro sejak awal era reformasi berjuang gigih untuk mendapatkan pengakuan atas wilayah adatnya yang berada di dalam kawasan Taman Nasional Lore Lindu. Setelah mengalami proses jatuh-bangun, komunitas ini akhirnya memperoleh pengakuan *de facto* dari Kepala Balai Taman Nasional untuk mengelola wilayah adatnya secara mandiri sesuai kearifan lokal dan sistem adat mereka (*devolusi*).

Pasca pengakuan ini, komunitas Toro lebih jauh berupaya untuk merevitalisasi sistem pemerintahan adat asli yang disebut *ngata*. Dalam rangka ini, empat lembaga kepemimpinan ditata ulang tugas dan wewenangnya, yaitu dewan *totua ngata*, organisasi perempuan adat, Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa. Keterwakilan warga desa (*representasi*) juga diupayakan selama proses penataan kelembagaan ini.

Kendati *representasi* telah didorong selama proses revitalisasi pemerintahan *ngata*, namun demokratisasi di internal desa menghadapi kendala besar. *Devolusi* tidak secara otomatis dapat mengantarkan pada *(re)distribusi horisontal* di antara warga desa yang multi-etnik itu. Sebaliknya, ada satu-dua kasus sengketa tanah di antara sesama warga desa yang mengindikasikan berlangsungnya proses *rekonsentrasi*.

Kecenderungan ini tidak lepas dari struktur sosial komunitas ini yang pada dasarnya bersifat hirarkis dan multi-etnis. Revitalisasi adat justru menguatkan kembali sistem pelapisan lama di tengah kemajemukan warga yang tercipta dari arus migrasi masuk dan sejarah pengungsi ke desa ini sejak beberapa dekade silam. Di sisi lain, hal itu juga diakibatkan oleh jangkauan *rekognisi* negara yang amat sumir terkait otonomi pengelolaan SSA (hanya pengakuan *de facto*

oleh Kepala Balai Taman Nasional), dan yang tidak diberikan sama sekali terkait otonomi pemerintahan *ngata* (karena UU Desa belum lahir pada saat itu) (Shohibuddin & Adiwibowo 2018).

Di antara ketiga kasus ini, komunitas Wangunwati terlihat paling sukses di dalam mewujudkan desa inklusif agraria. Hal ini adalah gambaran dari kemampuan komunitas ini dalam mengintegrasikan empat aspek pembaruan sekaligus yang gagal atau tidak sepenuhnya mampu diwujudkan oleh dua komunitas lainnya.

DINAMIKA REGULASI DAN KEBIJAKAN

Dalam beberapa tahun terakhir ini, muncul beberapa regulasi dan kebijakan yang (meski masih jauh dari memadai) cukup positif untuk mendorong perwujudan desa inklusif agraria ini. Di bidang regulasi, Putusan Mahkamah Konstitusi atas Perkara No. 35/PUU-X/2012 telah mengoreksi kedudukan "hutan adat" dalam UU Nomor 41/1999 tentang Kehutanan yang semula digolongkan ke dalam "hutan negara" menjadi "hutan hak". Pada saat yang sama, putusan Mahkamah Konstitusi ini juga menetapkan masyarakat hukum adat sebagai "penyandang hak" atas hutan adatnya.

Selain itu, terdapat UU Desa yang pengaturannya didasarkan atas dua asas utama: rekognisi dan subsidiaritas. Dua asas ini telah memberi "pengakuan hak asal-usul" serta "kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal" pada desa. Selain itu, penyelenggaraan desa juga bisa berdasarkan sistem desa otonom (disebut "desa") maupun organisasi adat (disebut "desa adat"). Sayangnya, di luar urusan "aset desa" yang terbatas itu, UU Desa tidak memberi cukup kewenangan kepada desa di bidang SSA—terkecuali bagi "desa adat" atas wilayah ulayatnya.

Di bidang kebijakan, dua perkembangan penting juga patut dicatat. Pertama adalah rencana pemerintah untuk melaksanakan program reforma agraria atas tanah seluas 9 juta hektare melalui skema redistribusi dan legalisasi tanah. Kedua adalah pembukaan akses atas 12,7 juta hektare kawasan hutan melalui berbagai skema perhutanan sosial, termasuk pengakuan hutan adat.

Dikaitkan dengan kerangka pembaruan di atas, Putusan Mahkamah Konstitusi telah memberi peluang *rekognisi*, UU Desa memberi peluang *rekognisi* dan *representasi/partisipasi*, kebijakan reforma agraria peluang *(re)distribusi vertikal*, sementara kebijakan perhutanan sosial peluang *devolusi* dan *rekognisi*. Menjadi tantangan tersendiri sejauh manakah berbagai peluang ini dapat dilaksanakan secara sinergis sehingga dapat mengintegrasikan empat aspek pembaruan sekaligus seperti diringkaskan dalam Tabel 6.1 di atas.

Dari perspektif dinamika akses dan eksklusi, dua pertaruhan mengemuka di sini. Apakah berbagai peluang baru di atas mampu bersinergi satu sama lain sehingga dapat memperbesar akses rakyat pada SSA desa dan sekaligus dapat mendorong dan memperkuat inovasi pembaruan desa dari bawah. Atau, apakah berbagai peluang itu saling mengabaikan satu sama lain sehingga justru membuka ancaman eksklusi atas rakyat desa sejak dari hulu hingga hilir proses pelaksanaannya.

Pada akhirnya, desa inklusif agraria memang menuntut komitmen pembaruan sosial yang kuat ketimbang sekedar gembar-gembor kebijakan populis semata. []

BAGIAN IV:

KONFLIK DAN PERDAMAIAN DI ACEH DARI PERSPEKTIF AGRARIA

7

DIMENSI AGRARIA PADA KONFLIK DAN DAMAI ACEH

KASUS DIN MINIMI

Pada 9 Oktober 2014, puluhan eks kombatan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di bawah pimpinan Din Minimi mendeklarasikan perlawanan bersenjata terhadap Pemerintah Aceh. Yang menarik, alasan yang dikemukakan kelompok ini ternyata kental dengan *isu agraria*. Mereka merasa frustasi dengan Pemerintah Aceh yang tidak kunjung berhasil menyediakan lahan pertanian untuk eks kombatan GAM dan korban konflik, seperti diamanatkan MoU kesepakatan damai di Helsinki, 15 Agustus 2005.

Anehnya, kendati isu agraria ini disuarakan secara eksplisit oleh Din Minimi sebagai alasan perlawanannya, isu itu langsung tenggelam oleh pemberitaan operasi represif yang gencar dilakukan oleh aparat keamanan (Polri). Pun setelah kelompok Din Minimi ini akhirnya menyerahkan diri pada 29 Desember 2015, isu agraria tetap saja absen, dan perdebatan publik yang mencuat setelahnya melulu seputar topik amnesti.

Lebih jauh, isu agraria ini ternyata sebelumnya juga absen dalam diskusi mengenai sejarah siklus konflik Aceh. Padahal aspek keagrariaan amat kental mewarnai sejarah konflik dan perdamaian di Aceh. Tulisan ini, oleh karena itu, dimaksudkan sebagai upaya awal untuk mengisi kekosongan ini dengan cara menguakkan bagaimana dimensi agraria ini turut berperan pada dinamika konflik dan perdamaian di Aceh.

AGRARIA, KONFLIK, PERDAMAIAN

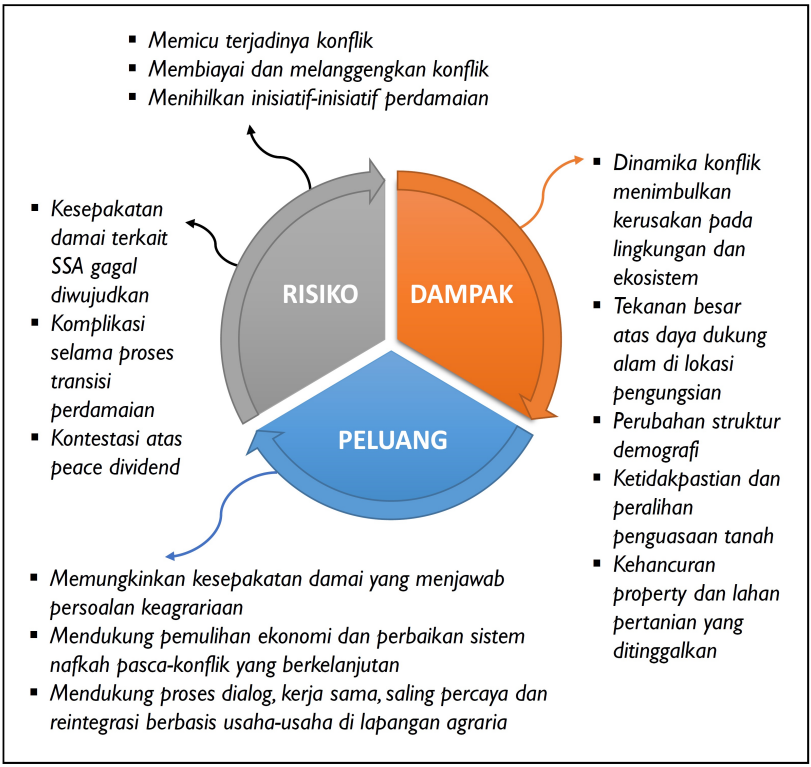
Berbicara mengenai isu agraria, topik ini pada dasarnya mengacu pada "kontestasi di seputar penguasaan dan kontrol atas tanah, perairan maupun udara (baca: sumber-sumber agraria) beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya." Ia lebih jauh juga mencakup "kontestasi menyangkut relasi-relasi produksi di sepanjang proses pengusahaan sumber-sumber agraria itu, serta distribusi berbagai manfaat ekonomi dan politik yang dihasilkan darinya."

Ada empat tahap di mana isu agraria ini memegang peranan kunci dalam siklus konflik dan perdamaian (UNEP 2009). *Pertama*, isu agraria menjadi faktor *risiko*, yaitu jika suatu struktur agraria dianggap sangat problematis dan tidak adil sehingga memicu aksi perlawanan dan kekerasan. *Kedua*, ia lebih merupakan *dampak*, yaitu jika dinamika konflik itu sendiri menimbulkan perubahan agraria yang mendasar.

Selanjutnya, *ketiga*, ia dapat menjadi faktor *peluang*, yaitu ketika kebijakan agraria secara sengaja dirancang untuk menyelesaikan konflik dan mencegah berulangnya konflik. *Terakhir*, isu agraria ini kembali menjadi faktor *risiko*, yaitu bila konstelasi khusus dan kontestasi pasca-konflik melahirkan berbagai komplikasi di bidang keagrariaan yang memicu ketegangan dan bahkan konflik baru.

Keempat tahap peranan sumber-sumber agraria di dalam siklus konflik dan perdamaian ini bisa diilustrasikan dalam Gambar 7.1 di bawah ini.

Gambar 7.1. Peranan Sumber-sumber Agraria dalam Siklus Konflik dan Perdamaian



Sumber: dikembangkan dari UNEP (2009: 506)

Berdasarkan Gambar 7.1 di atas, dua bab dalam Bagian Keempat ini akan mengupas dinamika konflik dan perdamaian di Aceh yang merentang sejak akhir periode kolonial hingga satu dekade pasca-perjanjian damai Helsinki 2005. Secara khusus akan dicermati bagaimana peranan isu agraria pada setiap fase kritis di sepanjang sejarah konflik dan damai yang berlangsung di bumi Serambi Mekah ini.

AKAR KEAGRARIAAN PADA SIKLUS KONFLIK ACEH

Isu agraria menjadi salah satu pemicu konflik di Aceh tentu bukan baru pertama kali terjadi pada kasus Din Minimi. Bukankah kelahiran Gerakan Aceh Merdeka (GAM) antara lain dipicu oleh ketidakadilan Pemerintah Pusat dalam pembagian hasil kekayaan alam di Aceh? Tidak heran jika pemberontakan GAM muncul berbarengan dengan eksploitasi migas secara besar-besaran di bumi Serambi Mekah pada pertengahan 1970-an (kendati aspirasinya sudah berakar jauh sebelumnya, yakni sejak masa pemberontakan Darul Islam di awak 1950-an).

Bahkan dimensia agraria di balik konflik di Aceh ini dapat ditelusuri hingga periode akhir kolonial. Di kebanyakan wilayah Indonesia lainnya, periode ini lebih dicirikan oleh "revolusi nasional" yang digerakkan oleh *pemuda* perkotaan dan lasykar rakyat. Namun apa yang terjadi di Aceh adalah "revolusi sosial" dalam arti yang sebenarnya dengan partisipasi luas kaum petani dan kepemimpinan para ulama yang efektif (Reid 1979).

Revolusi sosial ini, di satu sisi, merefleksikan keresahan agraria di aras lokal yang sudah merebak sejak era kolonial dengan kaum *uleebalang* sebagai pihak antagonis di mata rakyat. Di sisi lain, revolusi ini juga menunjukkan kebangkitan kembali perlawanan kaum ulama terhadap kekuasaan kolonial seiring dengan arus pasang nasionalisme Indonesia di berbagai wilayah Nusantara. Seperti dijelaskan Reid (1979), dalam kasus Aceh ini keresahan keagrariaan (*agrarian unrest*) dan aspirasi keagamaan berpadu satu sama lain yang memicu penggulingan elite lama seiring dengan perjuangan kemerdekaan nasional.

Dampak revolusi sosial ini pada struktur politik dan sosial masyarakat Aceh sangatlah fundamental dan dirasakan hinga jauh hari kemudian. Selain melempangkan jalan bagi pergantian kepemimpinan politik dari rezim *uleebalang* ke

PUSA (Persatuan Ulama Seluruh Aceh) pada awal 1946, revolusi sosial ini juga melahirkan perubahan yang drastis pada struktur agraria lokal. Secara massif terjadi aksi-aksi massa untuk pengambilalihan harta benda *uleebalang*, bahkan juga penculikan dan pembunuhan sejumlah tokoh *uleebalang* dan keluarganya. Sebagian besar harta kaum *uleebalang* itu jatuh ke tangan para aktivis dan pengikut PUSA serta para petani miskin.

Dampak keagrariaan dari konflik ini menimbulkan konsekuensi hingga jauh ke depan. Meskipun revolusi 1946 berhasil menggulingkan kekuasaan kaum bangsawan, ia tidak melenyapkan—sebaliknya, justru semakin mempertajam—antagonisme internal yang sudah lama bercokol di tengah-tengah masyarakat Aceh. Sementara itu, absennya upaya pengungkapan sejarah, rekonsiliasi, dan restitusi properti secara terbuka akibat gegap gempita revolusi membuat antagonisme tadi menjelma sebagai "api dalam sekam". Hal ini akhirnya meledak dalam aksi perlawanan Sayyid Ali Assegaf terhadap rezim PUSA pada Maret-November 1948 (sebuah preseden historis bagi perlawanan Din Minimi).

Kendati aksi massa ini dapat dipatahkan, dan abolisi umum diberikan oleh Pemerintah Pusat pada 21 Desember 1949 kepada kedua belah pihak yang bertikai, namun tidak ada kebijakan spesifik yang dijalankan Pemerintah untuk mengatasi baik "akar keagrariaan" dari antagonisme sosial yang ada maupun "dampak keagrariaan" dari revolusi sosial.

Akibatnya, dikotomi internal di tubuh masyarakat Aceh ini tetap membara dan segera mendapatkan ajang baru konfrontasinya pada kontroversi status otonomi Aceh selama 1949-1950. Rezim PUSA dengan *ngotot* mempertahankan status provinsi bagi Aceh dan kepemimpinan mereka atas provinsi ini. Sementara para penentangnya, termasuk kaum *uleebalang* yang sakit hati—kini semua berhimpun dalam Gerakan Badan Keinsyafan Rakyat—mendukung pembubaran

Provinsi Aceh yang dengan sendirinya bakal mengakhiri kepemimpinan rezim PUSA.

Kekalahan PUSA pada konfrontasi terakhir menjadi faktor *risiko* yang turut mendasari siklus konflik berikutnya: pemberontakan Darul Islam yang diproklamirkan pada 21 September 1953 oleh pemimpin PUSA dan Gubernur Militer Aceh, Tgk. Daud Beureueh. Dengan demikian, selain dipicu oleh ketegangan pusat-daerah, ada faktor pemicu lain dari pemberontakan Darul Islam yang jarang sekali diketahui orang. Sebenarnya, pemberontakan ini juga memiliki akar pada ketegangan dan dikotomi di dalam masyarakat Aceh sendiri, di mana aspek agraria cukup kental mewarnainya.

KEBIJAKAN AGRARIA UNTUK PERDAMAIAN ACEH

Isu agraria tidak hanya membayangi siklus konflik di Aceh, namun juga menjadi elemen kunci dalam proses penyelesaian konflik dan pemeliharaan perdamaian. Uniknya, kebijakan yang diambil dalam rangka dua tujuan terakhir ini selalu sama, yaitu distribusi lahan pertanian.

Kebijakan agraria semacam ini pertama kali dijalankan oleh Kolonel Husen Yusuf, Komandan Divisi X/TNI, untuk mengantisipasi program rasionalisasi tentara dari Kabinet Hatta pada 1948. Lahan pertanian baru dibuka di wilayah Aceh Tengah untuk para anggota militer yang di-demobilisasi. Berkat alokasi lahan pertanian ini, tidak ada gejolak yang berarti di Aceh seperti dijumpai di banyak tempat lain.

Kebijakan kompensasi lahan pertanian semacam ini kembali diterapkan untuk menyudahi pemberontakan Darul Islam. Selain penyelesaian politik (berupa pembentukan kembali Provinsi Aceh pada 1957, dan penetapannya sebagai "Daerah Istimewa Aceh" pada 1959), kebijakan distribusi tanah juga diterapkan guna menampung pasukan Tentara Islam

Indonesia yang turun gunung. Sejumlah perkebunan milik pemerintah yang tersebar di Aceh, bahkan di Sukabumi, Jawa Barat, dialokasikan untuk tujuan ini. Yang menarik, kebijakan ini juga ditujukan kepada pihak TNI: Panglima Komando Daerah Militer Aceh, Sjamaun Gaharu, mendapatkan konsesi 2.000 ha tanah di Aceh Tengah tidak lama setelah penyelesaian politik di Aceh berhasil dituntaskan.

Pemerintah juga menempuh kebijakan agraria yang serupa untuk mengakhiri pemberontakan GAM. Panglima militer GAM, Muzakir Manaf, ditawari Jusuf Kalla perkebunan PTPN I di Aceh, uang Rp 60 miliar dan kompensasi lain, asalkan Muzakir menerima tawaran perdamaian dari pemerintah. Penyelesaian konflik yang parsial dan prematur ini gagal karena tidak direspon positif oleh GAM.

Akhirnya, saat lima putaran perundingan damai di Helsinki di paroh pertama tahun 2005, kebijakan agraria yang komprehensif berhasil disepakati sebagai bagian dari kesepakatan penyelesaian konflik Aceh. Lahan pertanian akan disediakan untuk eks kombatan GAM dan korban konflik sebagai salah satu program reintegrasi pasca-konflik.

Selain itu, kebijakan agraria yang lebih menyeluruh terkait kekayaan alam di Aceh juga disepakati sebagai bagian dari substansi otonomi khusus untuk Aceh. Hal ini mencakup kewenangan besar Pemerintah Aceh dalam mengelola sumber-sumber agraria (tanah, hutan, perairan beserta kekayaan alamnya), proporsi bagi-hasil migas yang lebih menguntungkan Aceh, dan dana otonomi khusus yang melimpah hingga 2027.

MEMUTUS SIKLUS KONFLIK

Jika kebijakan agraria sejak awal sudah dilibatkan untuk perdamaian Aceh, lalu mengapakah siklus konflik terus berulang?

Pertama, meski aspek agraria sangat terkait dengan dinamika konflik di Aceh, baik sebagai salah satu akar pemicunya maupun dampak yang ditimbulkannya, namun tidak ada kebijakan agraria yang komprehensif dan betul-betul didesain untuk menjawab dua aspek dari isu agraria tersebut. Akibatnya, rantai keresahan agraria tidak dapat diputuskan sehingga ia terus menjadi "faktor risiko" bagi konflik berikutnya.

Kedua, kebijakan agraria yang diterapkan untuk penciptaan dan pemeliharaan perdamaian di Aceh ternyata lebih diwarnai oleh "pendekatan kompensasi". Tegasnya, kebijakan ini lebih ditujukan untuk menenangkan pihak-pihak yang ditakutkan akan memicu atau melanggengkan konflik. Pendekatan kompensasi semacam ini tidak bakal menjawab masalah struktural keagrariaan yang mendasari konflik itu sendiri.

Ketiga, kendati MoU Helsinki menghasilkan kebijakan agraria yang cukup komprehensif, namun dinamika dan komplikasi politik di era pasca-konflik menciptakan banyak distorsi atas kebijakan ini. Dalam kasus program reintegrasi, penyediaan lahan pertanian dibatalkan oleh pimpinan GAM sendiri dan digantikan uang tunai. Pertimbangan keamanan pihak GAM, antara lain untuk menyembunyikan jumlah riil kombatannya, membuat distorsi ini dapat terjadi.

Keempat, pembangunan kebun sawit oleh Gubernur Irwandi untuk menutupi kegagalan program reintegrasi justru menimbulkan banyak tumpang tindih dan sengketa lahan. Hal ini terjadi karena penetapan lokasinya mengabaikan dinamika perubahan agraria yang ditimbulkan oleh konflik (pengungsian dan pembunuhan warga sipil, penelantaran kebun, okupasi tanah oleh pihak lain, dan sebagainya). Pengabaian dampak keagrariaan dari konflik ini telah membuat kebijakan agraria pasca-konflik justru menjadi pemicu langsung bagi terjadinya

konflik baru. Selain itu, pengelolaan program kelapa sawit ini juga banyak diwarnai manipulasi dan korupsi.

Lantas apa pelajaran yang bisa dipetik dari uraian di atas? Tanpa keadilan agraria dalam arti yang sesungguhnya, tampaknya perdamaian yang hakiki sulit diwujudkan di Aceh. Dan tuntutan realisasi keadilan agraria ini berlaku bukan hanya dalam konteks relasi Aceh dengan Pusat, melainkan juga—dan terutama—di antara berbagai kelompok di Aceh sendiri. []

8

PELAJARAN DARI KASUS DIN MINIMI

Setelah setahun lebih mengangkat senjata, pada 29 Desember 2015 Din Minimi dan puluhan mantan kombatan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) bersedia menyerahkan diri kepada aparat keamanan. Keputusan ini telah mengkhiri perlawanan bersenjata kelompok ini yang telah memakan banyak korban jiwa. Uniknya, perlawanan bersenjata ini mereka tujukan bukan kepada Pemerintah Pusat, melainkan kepada Pemerintah Aceh sendiri yang justru dipimpin oleh Gubernur Zaini Abdullah yang semula tokoh senior GAM.

Sejak penyerahan diri itu, perdebatan publik yang terus mencuat di media massa adalah seputar berhak atau tidaknya kelompok Din Minimi ini memperoleh amnesti. Padahal, pemberian amnesti ini hanyalah penyelesaian atas status hukum kelompok ini, dan bukan atas akar masalah yang mendasari perlawanan mereka.

Akar masalah dari perlawanan kelompok Din Minimi itu sendiri terletak pada ketegangan sosial-politik terkait reintegrasi dan transformasi eks kombatan, di mana aspek keagrariaan cukup menonjol di dalamnya. Seharusnya hal terakhir ini mendapatkan perhatian yang lebih besar agar siklus kekerasan tidak terjadi lagi di Aceh.

AWALNYA KEKECEWAAN EKONOMI

Tindakan kelompok Din Minimi mengangkat senjata semula didorong oleh kekecewaan ekonomi dan rasa frustasi atas kegagalan program reintegrasi dalam menyediakan rumah, lahan pertanian dan pekerjaan kepada mantan kombatan dan korban konflik. Padahal, ini semua termasuk bagian dari MoU Helsinki yang ditandatangani pada 15 Agustus 2005.

Di sisi lain, mereka disuguhi dengan kemewahan hidup para pemimpin dan rekan mereka yang memiliki akses pada, atau bahkan memegang langsung, kekuasaan eksekutif atau legislatif di Aceh. Karena itu, pada saat mendeklarasikan gerakannya pada 9 Oktober 2014, Din Minimi menegaskan bahwa pihaknya mengangkat senjata bukan untuk memusuhi aparat keamanan, melainkan untuk "melawan pemerintah [Aceh] yang hanya memperkaya diri mereka sendiri tanpa memperhatikan kehidupan rakyatnya."

Gubernur Zaini bereaksi keras terhadap aksi kelompok Din Minimi ini. Alih-alih membuka pintu dialog, pemenang pilkada 2012 yang penuh kekerasan ini meminta aparat keamanan bertindak tegas. Hal ini diaminkan oleh Polda Aceh yang segera menggelar operasi represif. Di tengah kejaran pihak Polri ini, pada 23 Maret 2015 kelompok Din Minimi menculik dan membunuh dua orang staf intelijen TNI. Anehnya, insiden ini justru membuat TNI gencar melakukan persuasi. Danrem Liliwangsa mengunjungi rumah orang tua Din Minimi, sementara Pangdam Iskandar Muda menelpon Din Minimi dan membujuknya untuk turun gunung. Aroma persaingan antara TNI dan Polri tidak bisa ditutupi lagi.

Pada tahap ini, persoalan telah kian pelik. Lembaga kajian IPAC pimpinan Sidney Jones melaporkan, pada akhir Desember 2014 Din Minimi dihubungi oleh "Ayah Oh", salah seorang tokoh perantauan Aceh di Norwegia yang sekaligus

aktivis ASNLF (Aceh Sumatra National Liberation Front). Yang terakhir ini adalah nama resmi GAM dalam versi Inggris yang kemudian dipakai oleh organisasi sempalan GAM yang menolak perdamaian Helsinki 2005. Selain membicarakan donasi pembelian senjata, entah kesepakatan apa lagi yang mereka buat. Laporan itu juga menyebut kontak Din Minimi dengan Tgk. Mukhtar, sosok di balik kasus kamp militer untuk pelatihan teroris di Jantho, Aceh Besar.

Perlawanan bersenjata kelompok Din Minimi ini pada perkembangannya telah menarik banyak pihak untuk turut "mengail di air keruh". Hal ini meningkatkan posisi tawar dan makna simbolik gerakan ini, dan memungkinkan kelompok ini mendefinisikan ulang tuntutan-tuntutan mereka.

Begitulah, kelompok ini mampu menaikkan level pertaruhan mereka saat menegosiasikan prosedur penyerahan diri dengan Kepala BIN. Selain tuntutan awal penuntasan program reintegrasi dan pemberdayaan ekonomi, mereka menuntut persyaratan lain yang memiliki bobot politik yang cukup kental, seperti pemberian amnesti, pengusutan korupsi di Aceh oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan pengerahan pemantau independen pada pilkada 2017. Kasus Din Minimi tidak lagi sebatas kekecewaan ekonomi!

PRESEDEN SEJARAH

Kasus Din Minimi ini bukanlah gerakan perlawanan pasca-konflik yang pertama di Aceh. Ia memiliki preseden jauh lebih awal, yakni pada gerakan Sayyid Ali Assegaf. Gerakan ini terjadi pada Maret 1948, tepat dua tahun seusai Perang Cumbok dan rentetan pergolakan revolusi sosial yang menyertainya (Januari-Maret 1946).

Seperti diketahui, revolusi sosial 1946 di Aceh sukses dalam menumbangkan kekuasaan *uleebalang* dan menobatkan

para tokoh ulama modernis dan pemuda Pesindo pada tampuk kepemimpinan di Aceh, baik di lingkungan eksekutif, legislatif, maupun militer. Dengan demikian, lahirlah rezim PUSA (Persatuan Ulama Seluruh Aceh) di wilayah Serambi Mekah ini. Namun belum lama memegang tampuk pemerintahan, elite penguasa baru ini segera diterpa badai kecaman dan perlawanan.

Dalam konteks Aceh, kejatuhan elite lama ternyata segera disusul oleh deligitimasi elite yang baru. Hal ini terjadi dalam tempo yang cukup pendek dan berlangsung dengan penuh kekerasan. Begitulah, ketegangan internal dalam struktur sosial masyarakat Aceh yang memuncak pada revolusi sosial 1946 telah melahirkan ekses-ekses negatif yang terus berkepanjangan, seperti penahanan, penculikan dan pembunuhan para *uleebalang* di luar proses hukum (bahkan berlangsung hingga jauh seusai revolusi sosial), perampasan harta benda *uleebalang* secara semena-mena, dan proses penyelesaian harta benda rampasan ini yang bersifat partisan. Pada saat yang sama, gairah revolusi telah memupuskan peluang untuk pengungkapan sejarah dan rekonsiliasi sosial secara terbuka.

Situasi inilah yang dua tahun kemudian memicu gerakan Sayyid Ali yang menggoyang kekuasaan rezim PUSA. Gerakan ini sempat menggegerkan warga Kutaraja melalui aksi massa yang cukup banyak, meskipun akhirnya berhasil dipatahkan oleh Tgk. Daud Beureueh yang menjabat Gubernur Militer. Para pemimpin gerakan ini ditangkap dan dipenjarakan hanya sehari sebelum aksi massa puncak yang direncanakan untuk dilaksanakan pada 4 November 1948 di Kutaraja.

Pada 21 Desember 1949, abolisi umum diberikan oleh Pemerintah Pusat, baik kepada pihak-pihak yang terlibat dalam revolusi sosial 1946 maupun para *uleebalang* dan oposan rezim PUSA yang selama ini ditawan. Namun, tanpa ada

kebijakan untuk mengatasi akar ketegangan sosial di Aceh, antagonisme di antara kedua kubu tetap membara.

Hal ini segera menemukan ajang pertikaian baru, yaitu pada tarik menarik otonomi Aceh selama masa transisi ketatanegaraan dari RIS ke RI (1949-1950). Dalam kontroversi ini, pihak PUSA *ngotot* mempertahankan provinsi Aceh dan kepemimpinan politik mereka, sementara para penentang PUSA mendukung pembubarannya yang akan berarti pula akhir kepemimpinan PUSA.

Ajang pertikaian politik baru ini pada gilirannya melatari siklus kekerasan berikutnya, yaitu Pemberontakan Darul Islam yang dipimpin langsung oleh Tgk. Daud Beureueh. Pemberontakan yang diproklamirkan pada 21 September 1953 ini, dengan demikian, turut dilatari oleh ketegangan internal yang telah lama berkembang di antara masyarakat Aceh sendiri, di samping faktor ketegangan pusat-daerah (Ibrahimy 2001).

PELAJARAN PENTING

Tiga pelajaran yang berharga dapat dipetik dari dua kasus perlawanan terhadap pemerintah Aceh ini.

Pertama, belajar dari siklus konflik di Aceh pasca kolonial—revolusi sosial 1946, perlawanan Sayyid Ali 1948, pemberontakan Darul Islam 1953, dan pemberontakan GAM 1976—faktor ketegangan internal di tubuh masyarakat Aceh ternyata memainkan peranan yang penting dalam memicu konflik baru. Demikian pula, kasus Din Minimi ini—dan sebelumnya, kasus bentrokan sesama eks kombatan GAM dalam pilkada 2006 dan 2012 serta dalam pileg 2014—juga memperlihatkan kegentingan dari ketegangan internal di Aceh pasca MoU Helsinki 2005. Akar dan dinamika ketegangan lokal ini haruslah dapat dikenali dan ditangani dengan baik

demi menghindarkan potensi kekerasan baru yang lebih besar di masa depan.

Kedua, pergolakan pasca-konflik di Aceh pada periode yang berbeda-beda juga menunjukkan bagaimana kekerasan politik, korupsi dan dominasi ekonomi merupakan hal sensitif yang di sekitarnya sentimen ketidakpuasan dapat dikobarkan. Gerakan Sayyid Ali menentang rezim PUSA dan gerakan Din Minimi melawan rezim Zaini-Muzakir berada di pusaran sentimen ketidakpuasan ini. Hal ini membuktikan bahwa di Aceh banyak orang mau mengambil risiko yang paling berat sekalipun untuk menjadikan rasa ketidakadilan ini sebagai basis mobilisasi perlawanan.

Ketiga, pemberian abolisi umum oleh Pemerintah Pusat pada 1949 membuktikan bahwa siklus kekerasan tidak berhasil diputus dengan solusi politik semata karena akar masalahnya tidak dijawab. Sama halnya, dalam kasus Din Minimi, pemberian amnesti semata juga tidak menjawab akar permasalahan yang justru diangkat oleh kelompok ini sebagai dasar perlawanan mereka. Bukankah yang mereka gugat itu pada dasarnya adalah ketidakberesan (juga korupsi) dalam program reintegrasi dan distribusi tanah kepada eks kombatan dan korban konflik? Bukankan komisi penyelesaian klaim harta benda (salah satu mandat MoU Helsinki) tidak kunjung terbentuk hingga sekarang? Bukankah kekerasan politik yang berlangsung selama pilkada 2012 dan pileg 2014 tidak pernah diungkap (hal mana mendasari tuntutan kelompok ini atas kehadiran tim pemantau independen selama pelaksanaan pilkada 2017)?

Tiga pelajaran ini menunjukkan bahwa kasus Din Minimi menuntut solusi yang jauh lebih mendasar ketimbang sekedar amnesti. Dan solusi itu, untuk porsi cukup besar, terletak pada penanganan akar-akar dan sejarah panjang antagonisme internal di dalam masyarakat Aceh sendiri.

Termasuk, dan terutama, penyelesaian ketegangan terkait transformasi kombatan dan proses demokratisasi di tubuh GAM sendiri. []

BAGIAN V:

KIPRAH NAHDLATUL ULAMA DI BIDANG AGRARIA: SEBUAH APRESIASI KRITIS

9

IJTIHAD AGRARIA NAHDLATUL ULAMA

Tujuh windu silam, Konferensi Syuriyah Nahdlatul Ulama (NU) di Jakarta (11-13 Oktober 1961) memutuskan keharaman *land reform*, kecuali dalam kondisi darurat. Apa yang dimaksud dengan kondisi darurat ini, sayangnya, tidak dirinci sama sekali dalam keputusan Konferensi ini. Padahal, baru setahun sebelumnya, UU No. 56/Prp/1960 ditetapkan pemerintah untuk mengatur batas maksimum dan minimum luas penguasaan tanah pertanian. Keputusan ini membuat NU sering mendapat stigma sebagai organisasi yang menentang program *land reform*.[1] Apalagi basis massa NU di pedesaan kemudian banyak terlibat bentrokan fisik dengan beberapa organisasi tani (terutama Barisan Tani Indonesia; BTI) yang memobilisasi "aksi sepihak".[2]

Dalam bayang-bayang stigma negatif semacam ini, Munas Alim Ulama NU di Mataram, NTB, 23-25 November 2017 lalu, telah meniupkan angin segar tersendiri. Tiga buah dokumen penting terkait ijtihad agraria berhasil ditetapkan oleh

[1] Penilaian bahwa NU adalah organisasi yang anti-*land reform* perlu diklarifikasi agar bisa dinilai secara lebih jernih dan proporsional. Untuk klarifikasi ini, lihat uraian penulis pada bab berikutnya.

[2] "Aksi sepihak" adalah mobilisasi massa tani untuk memaksakan pelaksanaan aturan bagi hasil dan *land reform* sebagai respon atas kelambanan (bahkan kemacetan) pelaksanaan kedua program ini.

forum pengambilan keputusan tertinggi kedua di NU (di bawah Muktamar). Tiga dokumen itu menegaskan *imperative* dari program *land reform* sekaligus mendesak pemerintah untuk melaksanakannya secara konsisten. Dokumen pertama adalah *bahtsu 'l-masâ'il* mengenai distribusi lahan/aset, dokumen kedua adalah rekomendasi bidang ekonomi dan kesejahteraan, dan dokumen ketiga adalah kajian legal atas RUU Pertanahan dan distribusi lahan.[3]

ARUS BALIK IJTIHAD

Berlawanan dari Konferensi 1961 di Jakarta, Munas 2017 di Mataram menetapkan *land reform* sebagai bagian dari perintah agama berdasarkan kaidah melindungi jiwa (*hifzhu 'n-nafs*) dan harta (*hifzhu 'l-mâl*)—dua dari lima tujuan syariat Islam (*maqâshidu 'sy-syarî'ah*). Oleh Munas, dua konsep ini dimaknai secara baru sama sekali.

> "Salah satu bagian dari *hifzhu 'n-nafs* adalah hidup yang layak, dan salah satu bagian dari *hifzhu 'l-mâl* adalah keseimbangan ekonomi (*at-tawâzun al-iqtishâdi*). Hal ini menunjukkan bahwa Islam itu anti-ketimpangan, termasuk di dalamnya ketimpangan ekonomi."[4]

Dalam kaitan di atas, *land reform* dinilai oleh peserta Munas Alim Ulama sebagai satu instrumen kebijakan yang paling tepat untuk menjamin kehidupan yang layak dan sekaligus mewujudkan keseimbangan ekonomi.

---

[3] Dokumen *bahtsu 'l-masâ'il* hasil Munas Mataram sudah beredar secara terbatas, namun masih dalam tahapan persiapan publikasi saat buku ini siap cetak. Sementara dokumen rekomendasi sudah beredar luas menjelang penutupan Munas karena termasuk *press release* yang disampaikan panitia kepada khalayak luas.

[4] Sesuai prosedur standar di NU, setiap keputusan hukum selalu disertai kutipan dari literatur fiqh klasik yang mendukung. Di sini kutipan berbahasa Arab itu tidak disertakan karena alasan praktis.

Kaidah *hifzhu 'l-mâl* ini sebelumnya juga dijadikan sebagai argumen dalam keputusan Konferensi Jakarta 1961. Namun, "melindungi harta" di sini dimaknai lebih pada upaya perlindungan hak milik (*hurriyyah at-tamlîk*) ketimbang pada upaya realisasi keseimbangan ekonomi.

> "Islam secara mutlak telah memberikan kebebasan kepada manusia untuk memiliki apa pun yang mereka inginkan, seperti tanah, harta bergerak dan apa pun yang bernilai yang masih dalam batas-batas kebolehan pemilikan harta dalam Islam."

Dalam perbandingan demikian, maka Munas Mataram 2017 sesungguhnya adalah satu "arus balik ijtihad" dalam perbandingan dengan Konferensi Jakarta 1961. Keduanya memang sama-sama berpijak pada kaidah *hifzhu 'l-mâl*. Namun, Munas menjadikan kaidah ini sebagai landasan untuk mengafirmasi kebijakan pemerataan ekonomi. Sementara itu, Konferensi Jakarta justru menggunakannya sebagai dalil untuk melindungi hak setiap orang "memiliki seberapa pun jumlah harta yang diinginkan dengan beragam bentuk dan macamnya."[5]

DISTRIBUSI

Dalam literatur *land reform*, distribusi berarti suatu kebijakan pembagian tanah oleh negara kepada para petani miskin yang tidak bertanah (tunakisma) atau yang bertanah sempit (gurem). Sumber tanah yang dibagikan itu biasanya berasal dari negara sendiri, atau jika dari entitas privat (baik individu atau korporasi) maka pihak terakhir ini memperoleh kompensasi penuh. Dengan kata lain, ia adalah *positive-sum reform* yang *tidak* disertai dengan pengambilalihan sumber

[5] Lihat uraian penulis pada bab berikutnya mengenai *context of discovery* dari keputusan Konferensi 1961 ini.

daya dari satu pihak untuk dibagikan kepada pihak yang lain (Borras & Franco 2008).

Munas Mataram secara tegas menyatakan kewenangan negara untuk menjalankan kebijakan distribusi tanah ini, yaitu dengan membagikan tanah negara kepada masyarakat berdasarkan prinsip keadilan. Kebijakan pembagian tanah ini dijustifikasi dengan apa yang dalam khazanah fikih Islam dikenal dengan istilah *iqthâ'*, yakni pemberian tanah yang dapat berwujud hak milik (disebut *iqthâ' tamlîk*) maupun hak garap/hak guna (disebut *iqthâ' ghayr tamlîk*).

Adapun penentuan luas tanah yang diberikan ini harus didasarkan pada pertimbangan "kemampuan pengelola dan rasa keadilan." Pemberian tanah yang melebihi kemampuan si penerima harus dihindari karena hanya akan menjadikan tanah itu terlantar. Selain itu, penentuan luas tanah juga harus mengindahkan pertimbangan rasa keadilan. Sebab, pemberian tanah kepada pihak tertentu secara berlebihan dan menciderai rasa keadilan akan "berakibat mengurangi apa yang semestinya menjadi hak pihak lain."

Konferensi Jakarta 1961 sama sekali bungkam terkait kebijakan distribusi. Namun, patut diduga bahwa forum ini sebenarnya tidak memiliki keberatan terhadap kebijakan yang bersifat *positive-sum reform* semacam ini. Hanya saja, para peserta konferensi tampaknya kurang memahami bahwa *land reform* juga dapat berbentuk kebijakan distribusi. Bias penilaian semacam ini agaknya banyak dipengaruhi oleh gejolak "aksi sepihak" yang sangat massif di masa itu yang menyasar tanah-tanah pertanian milik pribadi yang melebihi batas maksimum.[6]

[6] Perlu dicatat bahwa konflik horizontal di sektor pertanian rakyat ini telah menyebabkan perkebunan kolonial dan tanah kehutanan *lolos* dari sasaran pelaksanaan *land reform*. Pergeseran sasaran utama *land reform* ini merupakan konsekuensi yang tak terelakkan

REDISTRIBUSI

Pemberian tanah pada petani miskin yang sumbernya berasal dari pengambilalihan aset agraria yang menumpuk pada pihak tertentu merupakan ciri kebijakan redistribusi. Kebijakan ini bersifat *zero-sum reform* karena mengurangi penguasaan sebagian pihak untuk ditransfer kepada pihak yang lain (Borras & Franco 2008). Peranan negara amatlah sentral di sini untuk *memaksakan* transfer penguasaan dapat berlangsung, yaitu transfer sebagian aset agraria dari tangan segelintir elite yang mengakumulasinya kepada para petani miskin yang sangat membutuhkannya.

Konferensi Jakarta 1961 mengembangkan penalaran legal berikut ini untuk menyatakan keharaman *land reform*. Pelaksanaan *land reform* pasti akan melibatkan penarikan harta seseorang secara paksa oleh negara untuk diberikan kepada pihak lain. Tindakan semacam ini dianggap sebagai perampasan atas hak milik—sesuatu yang amat dihargai dan bahkan dilindungi dalam Islam. Memang, negara memiliki otoritas untuk melakukan paksaan (*al-ikrâh*). Tetapi hal ini terbatas pada paksaan menjual bahan makanan ketika terjadi krisis pangan. Itu pun dengan ketentuan bahwa si penjual harus menyisakan cadangan pangan untuk setahun ke depan.

Munas Mataram 2017, ketimbang menerima begitu saja hak kepemilikan ini sebagai sesuatu yang bersifat *given*, memilih untuk justru mempersoalkannya secara kritis. Hal ini dilakukan dengan menyoroti kesejarahan dan aspek etis dari penguasaan aset agraria, khususnya penguasaan tanah skala luas oleh para konglomerat.

---

dari Kesepakatan Meja Bundar (KMB) di Den Haag yang banyak merugikan kepentingan Indonesia. Salah satunya adalah keharusan Pemerintah Indonesia mengembalikan aset-aset perkebunan yang konsesi dan haknya telah diberikan secara sah oleh Pemerintah Hindia Belanda. Mengenai hal ini, lihat Rachman (2012).

Pertama, hak atas tanah harus diperoleh dengan cara yang benar secara hukum dan tidak menyalahi rasa keadilan. Selama ini pemerintah dalam mengalokasikan aset agraria sering mengabaikan aturan hukum dan prinsip keadilan karena "dipengaruhi kepentingan sekelompok masyarakat tertentu (para konglomerat dan pengusaha kelas kakap ...)." Terhadap kebijakan yang distortif semacam ini, Munas Mataram 2017 menegaskan bahwa:

> "... negara boleh menganulir kebijakan pemerintah sebelumnya yang telah memberikan lahan kepada para konglomerat [secara berlebihan] dengan pertimbangan kemaslahatan."

Kedua, keabsahan hak atas tanah berbanding lurus dengan kewajiban pemegangnya untuk mengelola tanah itu secara produktif dengan cara yang tidak merusak lingkungan. Apabila tanah justru dibiarkan terlantar, maka "negara bisa menarik kembali lahan tersebut dan diberikan kepada pihak lain yang membutuhkan." Merujuk pendapat ulama Madzhab Hanafi, Munas menetapkan batas toleransi penelantaran tanah ini selama tiga tahun. Demikian pula, jika penggunaan tanah justru membawa dampak kerusakan lingkungan, maka hal itu bisa termasuk tindakan kriminal yang harus ditindak tegas oleh negara. Dalam hal ini, Munas Mataram merujuk dua keputusan tentang lingkungan hidup yang ditetapkan Muktamar 1994 di Cipasung, Tasikmalaya.

Ketiga, prinsip keadilan menjadi kriteria tersendiri untuk mengevaluasi keabsahan hak atas tanah. Hal ini untuk memastikan perwujudan keseimbangan ekonomi (*at-tawâzun al-iqtishâdi*) sebagai turunan dari salah satu tujuan syariat Islam. Menurut Munas Mataram, "sekarang ketimpangan itu sudah nyata dan terjadi." Bentuknya yang paling mencolok adalah "ketimpangan dalam kepemilikan lahan." Seperti dinyatakan dalam dokumen hasil *bahtsu 'l-masâ'il*:

> "Di satu sisi ada pihak-pihak tertentu [yakni, konglomerat dan pengusaha] yang memiliki jutaan hektare lahan, tetapi di sisi lain ada rakyat yang tidak memiliki lahan."

Dalam kondisi demikian, keputusan Munas Mataram menegaskan bahwa:

> "... negara boleh meminta kembali lahan-lahan dari mereka untuk diberikan kepada pihak-pihak yang membutuhkan."

Demikianlah, seperti bisa disimak bersama, terdapat kontras yang tajam antara ijtihad agraria yang dikeluarkan Konferensi 1961 dengan yang dikeluarkan Munas 2017. Pada Tabel 9.1 di bawah (lihat lampiran bab ini), kontras di antara kedua ijtihad agraria NU ini akan dirangkumkan, khususnya perbedaan mengenai konsepsi hak milik, perlindungan hak milik, distribusi, dan (re)distribusi tanah.

SOLUSI KONKRET

Tidak hanya ijtihad keagamaan pada aras normatif, beberapa kebijakan konkret juga diusulkan oleh Munas 2017 kepada pemerintah. Untuk menjalankan kebijakan distribusi dan redistribusi, forum *bahtsu 'l-masâil* mengajukan empat usulan berikut ini kepada pemerintah: (1) menarik kembali tanah-tanah yang terlanjur didistribusikan secara berlebihan kepada korporasi; (2) menarik kembali tanah Hak Guna Usaha (HGU) yang tidak dimanfaatkan, atau dimanfaatkan secara tidak semestinya; (3) membatasi HGU untuk pengusaha baik terkait luasan maupun masa berlakunya; (4) mendistribusikan tanah-tanah yang dikuasai negara (termasuk yang berasal dari penarikan tanah korporasi) kepada fakir miskin dalam bentuk hak milik atau hak garap, dengan prinsip keadilan.

Sejalan dengan hal ini, dokumen rekomendasi Munas 2017 juga mendesak pembatasan korporasi dalam penguasaan

dan pemilikan tanah/hutan serta jangka waktu pengelolaan tanah. Terkait program reforma agraria yang kini dijalankan pemerintah, Munas mendesak pemerintah untuk menjalankan redistribusi tanah/hutan dan lahan terlantar serta mengatur pemanfaatannya demi kemakmuran rakyat. Selain itu, Munas juga menekankan agar Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) tidak ditetapkan secara *top down*, melainkan harus bersifat partisipatif agar data mengenai TORA benar-benar akurat. Badan Otorita Reforma Agraria (BORA) harus dibentuk sebagai badan pelaksana *ad hoc* dengan kewenangan yang memadai. Sementara itu, dukungan militer dan masyarakat sipil juga perlu digalang demi kelancaran pelaksanaan reforma agraria.

Dokumen yang dihasilkan komisi peraturan perundang-undangan juga mengusulkan sejumlah solusi yang konkret. Rekomendasi terkait RUU Pertanahan dan Distribusi Lahan yang ditetapkan komisi ini di antaranya mencakup beberapa hal sebagai berikut. Payung hukum tentang reforma agraria yang kuat dan komprehensif harus dibuat untuk diintegrasikan ke dalam substansi RUU Pertanahan. Konsesi tanah yang tidak proporsional kepada konglomerat harus diredistribusi melalui mekanisme hukum yang sahih. Penerima redistribusi sendiri harus benar-benar disiapkan pemerintah agar mereka dapat mengelola tanah dengan baik dan produktif. Terakhir, harus dijamin proses pelaksanaan reforma agraria yang transparan dan dapat dikontrol secara ketat oleh negara dan masyarakat.

AKSI NYATA, BUKAN SEKEDAR FATWA

Seperti ditunjukkan di atas, NU telah menjalankan peran profetisnya dengan menerbitkan fatwa yang mewakili kepentingan mayoritas masyarakat desa, yakni mereka yang menjadi konstituen utama organisasi ini. Kiprah semacam ini patut diapresiasi semua pihak yang peduli pada peningkatan kesejahteraan petani dan pembangunan pedesaan.

Dalam situasi ketika fobia komunisme digencarkan lagi oleh sebagian kalangan, hasil Munas 2017 ini juga penting dan strategis karena memberikan justifikasi teologis pada kebijakan reforma agraria. Hal ini merupakan satu pukulan telak bagi sementara kalangan yang masih saja mereproduksi wacana bahwa *land reform* merupakan agenda terselubung pihak komunis.

Namun, NU sebagai ormas terbesar di Indonesia lebih dari sekedar lembaga penghasil fatwa keagamaan semata. Dengan struktur organisasi yang menyebar hingga ke seluruh provinsi, belum lagi jaringan ribuan pesantren dan majlis taklimnya, NU dituntut untuk dapat mengembangkan *da'wah bi 'l-hâl* di bidang agraria.

Dihadapkan pada ketimpangan dan konflik agraria yang merebak di mana-mana, perjuangan agraria dewasa ini sudah menjadi agenda rutin sehari-hari bagi sebagian besar kaum tani dan penduduk pedesaan. NU harus terlibat secara aktif dalam mendampingi perjuangan semacam ini, baik dilakukan secara langsung (melalui struktur formalnya) maupun tidak langsung (melalui para tokoh danjejaring informalnya). Apa yang belum lama ini dilakukan beberapa eksponen Pengurus Besar NU dalam membela perjuangan petani pegunungan Kendeng dan Surokonto Wetan (Kendal) adalah sebuah teladan yang harus diikuti jajaran kepengurusan di bawahnya.

Oleh karena itu, agenda yang paling mendesak pasca-Munas 2017 adalah internalisasi ijtihad agraria NU di antara seluruh jajaran pengurus maupun konstituen NU itu sendiri. Selain itu, juga sosialisasi ijtihad itu kepada masyarakat yang lebih luas. Langkah-langkah mobilisasi juga penting dilakukan oleh NU agar hasil Munas 2017 bergaung lebih keras lagi dan menjadi kepedulian masyarakat luas.

Hal lain yang urgen dilakukan NU adalah menggalang kekuatan sosial dan politik di pusat dan daerah dalam rangka

mempengaruhi proses-proses kebijakan pemerintah. Langkah ini penting dilakukan untuk mendesak pemerintah pusat dan daerah benar-benar mengindahkan sejumlah prinsip dasar maupun langkah konkret yang telah direkomendasikan oleh Munas Mataram.

Demikianlah, tanpa disertai aksi nyata di atas, ijtihad agraria yang amat penting ini hanya akan bergema di ruang hampa belaka. []

Tabel 9.1. Pergeseran Ijtihad Agraria Nahdlatul Ulama

Konferensi Besar PB Syuriah, Jakarta 1961		Munas Alim Ulama, Mataram 2017
• Islam menjamin setiap orang untuk memiliki harta apa pun (*hurriyah at-tamlîk*) selama tidak menyalahi hukum Islam. • Tidak ada batasan jumlah harta yang dapat dimiliki asal hak dan kewajiban dari kepemilikan harta itu dipenuhi.	***(1) Konsep Hak Milik***	• Hak milik diakui untuk menjamin hidup layak, sejauh tidak melahirkan ketimpangan ekonomi. • Kaidah *hifzh an-nafs* menuntut jaminan kehidupan yang layak sedangkan kaidah *hifzh al-mâl* menuntut jaminan keseimbangan ekonomi.
• Islam melindungi hak milik dan membebaskan penggunaan harta sesuai kemauan pemiliknya asal tidak berlebihan dan tidak merugikan pihak lain (*lâ dlarara wa lâ dlirâra*).	***(2) Perlin-dungan Hak Milik***	• Perlindungan hak milik adalah dalam rangka merealisasikan aspek etis kepemilikan harta, yaitu menjamin hidup layak dan mewujudkan keseimbangan ekonomi.
• Tidak ada penjelasan	***(3) Distribu-si Tanah***	• Negara dapat memberi tanah, baik berupa hak milik (*iqtha' tamlik*) atau hak pakai (*iqtha' ghayr tamlik*). Penentuan luas tanah didasarkan pada kemampuan penerima dan rasa keadilan.
• Hak negara melakukan paksaan terbatas pada paksaan untuk menjual bahan makanan pada saat berlangsung krisis pangan. • Negara tidak memiliki wewenang untuk secara paksa mencabut hak atas tanah dan memberikan hak itu kepada pihak lain yang membutuhkan.	***(4) Redis-tribusi Tanah***	**Redistribusi Horizontal** • Tidak ada penjelasan soal redistribusi tanah yang dikuasai di antara sesama masyarakat sendiri. **Redistribusi Vertikal** • Penguasaan tanah oleh korporasi dapat ditarik oleh negara dan dialihkan kepada masyarakat yang membutuhkan apabila: (a) perolehannya bersifat manipulatif; (b) tanahnya

Konferensi Besar PB Syuriah, Jakarta 1961		Munas Alim Ulama, Mataram 2017
		diterlantarkan; (c) peman-faatannya merusak alam; dan (d) sangat berlebihan sehingga menimbulkan ketimpangan ekonomi.

10

JEJAK PANJANG KIPRAH NAHDLATUL ULAMA DI BIDANG AGRARIA

Pada bab terdahulu, penulis telah mengulas secara panjang lebar kontras antara keputusan Konferensi Jakarta 1961 dengan keputusan Munas Mataram 2017 terkait status *land reform*. Melalui kontras demikian, penulis memang telah memperlihatkan adanya suatu pergeseran, dan bahkan "titik balik", dalam ijtihad agraria NU terkait konsepsi hak milik, kewenangan negara dalam kaitan dengan hak atas tanah, dan urgensi (re)distribusi tanah untuk mengatasi ketimpangan ekonomi.

Namun, perlu segera ditegaskan bahwa istilah "titik balik" ini harus dipahami lebih proporsional, yakni *terbatas* pada telaah pemikiran yang membandingkan secara eksklusif dua wacana keagamaan yang diputuskan dalam forum resmi NU: keputusan Konferensi Syuriah PBNU tahun 1961 di Jakarta dan Munas Alim Ulama NU tahun 2017 di Mataram. Keduanya memang sama-sama membicarakan kedudukan *land reform* dalam perspektif hukum Islam.

Dipahami di luar batasan di atas, maka uraian pada bab terdahulu dapat membawa pembaca pada penilaian yang kurang proporsional atas kiprah NU di bidang agraria. Misalnya saja, pembaca boleh jadi sampai pada kesimpulan

bahwa keputusan progresif yang dihasilkan Munas Mataram 2017 merupakan ijtihad agraria yang sama sekali baru tanpa pernah ada presedennya di masa lampau. Atau, dalam benak pembaca barangkali terbersit satu kesan bahwa NU selama dekade 1960-an termasuk organisasi yang menentang agenda *land reform*. Kesimpulan dan kesan semacam ini tentu saja sangat berlebihan dan perlu diklarifikasi.

DUA ARENA KIPRAH NU

Untuk memahami lebih utuh peran NU dalam lapangan agraria, penting untuk disadari bahwa kiprah NU di bidang ini tidak terbatas pada aspek pemikiran keagamaan semata, namun juga mencakup perjuangan konkret di bidang hukum, politik dan sosial. Dipahami demikian, ternyata kiprah NU di bidang agraria ini memiliki jejak sejarah yang panjang.

Pertama, dari segi *pemikiran keagamaan*, pergulatan NU dalam merespon persoalan agraria dari sudut pandang Islam ternyata sudah berlangsung lama, yakni sepanjang usia NU itu sendiri. Hal ini bisa dilacak dari keputusan-keputusan yang dihasilkan forum pengambilan keputusan organisasi ini di tingkat nasional, yaitu Muktamar, Konferensi Besar, dan Musyawarah Nasional (Munas).[7]

Kedua, dari segi *perjuangan praksis* secara konkret, NU ternyata memiliki peran cukup besar dalam proses panjang

[7] Pada awalnya, Muktamar NU diselenggarakan setiap tahun sekali yang berlangsung sejak 1926-1940. Perang Dunia II dan Revolusi Kemerdekaan membuat pelaksanaan Muktamar tidak memiliki ritme yang pasti. Muktamar ke-16 baru terselenggara pada 1946, lalu tidak ada catatan tentang tahun pelaksanaan Muktamar ke-17 hingga ke-19 maupun hasil-hasilnya. Terhitung sejak Muktamar ke-20 tahun 1954, waktu pelaksanaan Muktamar diperjarang, namun di antara dua Muktamar diselenggarakan Konferensi Besar dan/atau Munas. Pelaksanaan Muktamar secara rutin tiap lima tahun sekali baru dimulai sejak Muktamar ke-27 tahun 1984 di Situbondo.

penyusunan rancangan UU Pokok Agraria. Dalam percaturan politik nasional, NU juga terus mendukung pelaksanaan *land reform*, kendati di lapangan banyak anggotanya yang terlibat bentrok dengan para petani yang melakukan "aksi sepihak".

Secara sosial, NU melalui badan otonomnya Pertanu (Pertanian Nahdlatul Ulama) juga gigih mendukung perjuangan petani dalam mewujudkan pelaksanaan *land reform*. Bahkan perjuangan ini terus dilanjutkan ketika gelombang politik nasional mulai berbalik memusuhi agenda ini, yaitu pasca peristiwa (yang rezim Orde Baru juluki) "G30S/PKI".

Berikut ini akan dibahas lebih rinci kiprah agraria NU di berbagai bidang, yakni ijtihad keagamaan, hukum (legislasi UUPA), politik nasional, dan perjuangan sosial di daerah.

NU dan Pemikiran Agraria

Dalam forum Muktamar NU yang kedua pada 9 Oktober 1927 di Surabaya, salah satu keputusan yang ditetapkan adalah masalah gadai tanah. Terhadap pertanyaan mengenai hukum sebidang tanah yang digadaikan, lalu hasil tanah itu diambil oleh pihak penerima gadai (yakni, yang meminjamkan uang), forum ini menyebutkan tiga pendapat dari ulama fiqh: haram, halal dan *syubhat* (tidak jelas halal-haramnya). Haram karena termasuk hutang yang dipungut manfaatnya (rente). Halal jika pemanfaatan itu tidak dipersyaratkan saat transaksi (akad). Syubhat karena para ahli berselisih pendapat ketika praktik ini sudah menjadi tradisi (adat) tanpa dipersyaratkan dalam akad.

Menyikapi tiga pendapat ini, "Muktamar memutuskan, bahwa yang lebih berhati-hati ialah pendapat yang pertama (haram)." Lebih lanjut, Muktamar 1927 menegaskan:

> "Adapun peminjaman dengan syarat boleh mengambil manfaat oleh peminjam [pemberi pinjaman?], maka hukumnya rusak/haram,

> sesuai dengan hadits: 'Semua peminjaman yang menarik sesuatu manfaat (terhadap yang dipinjamkannya), maka termasuk riba'." (AF: 28-29).[8]

Masalah gadai ini pada dasarnya termasuk ke dalam persoalan hubungan produksi dan distribusi surplus, yakni item ketiga di antara empat kategori persoalan agraria yang telah penulis jelaskan pada bab pertama (lihat Gambar 1.2). Setelah ditelusuri, ternyata keputusan-keputusan NU tidak terbatas pada persoalan ketiga ini saja. Terhitung sejak Muktamar 1926 hingga Munas 2017, telah dihasilkan paling tidak 69 keputusan organisasi yang membahas berbagai kasus atau isu faktual yang dapat dikaitkan dengan empat kategori persoalan agraria (lihat Tabel 10.1 pada lampiran bab ini).

Yang menarik, semangat dasar yang secara umum bisa dirasakan dari berbagai keputusan di atas adalah kepedulian NU pada tiga prinsip yang digarisbawahi dalam "perspektif agraria kritis", yaitu: keadilan sosial, kesetaraan ekonomi, dan keberlanjutan ekologi. Keputusan Muktamar 1927 tentang hukum gadai yang dikutip di atas adalah salah satu ilustrasi mengenai kepedulian NU atas prinsip keadilan sosial—yakni, menolak relasi sosio-agraria yang ditandai unsur pemerasan.

Memang, keempat persoalan agraria ini tidak dibahas dengan frekuensi yang sama dalam ke-69 keputusan di atas. Persoalan ketiga—yakni, *unfairness* di dalam relasi produksi dan distribusi surplus—menyita porsi terbesar pembahasan, yakni disinggung dalam 77% dari 69 keputusan organisasi. Di sini berbagai isu di seputar relasi-relasi *tenancy*, perburuhan dan

[8] AF adalah inisial dari buku *Ahkamul Fuqaha: Solusi Problematika Aktual Hukum Islam. Keputusan Muktamar, Munas dan Konbes Nahdlatul Ulama (1926-2004)*. Buku ini mencantumkan pula kutipan asli dari literatur fiqh yang dijadikan landasan keputusan hukum. Namun, seperti pada bab terdahulu, kutipan ini tidak disertakan di sini karena alasan praktis.

kerja sama dalam bidang pertanian banyak diangkat yang kesemuanya mengacu pada kasus-kasus faktual di lapangan. Selain masalah gadai yang dikutip di atas, dibahas juga sewa menyewa atas alat produksi (sawah, tambak, perahu), relasi perburuhan dalam penggarapan sawah, pembelian tanaman secara *ijon*, bahkan skema kerja sama dalam Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI) yang cukup merugikan petani. Berbagai masalah zakat pertanian juga banyak dibicarakan di sini, meski perlu dicermati lebih jauh lagi seperti apakah zakat pertanian dimaknai sebagai jawaban atas persoalan agraria ketiga ini.

Urutan kedua yang paling banyak dibicarakan dalam forum nasional NU adalah persoalan agraria pertama, yakni *insecurity* di dalam penguasaan/pemilikan sumber-sumber agraria. Persoalan ini dibicarakan untuk pertama kali dalam Muktamar 1927, dan sejak itu telah disinggung dalam sekitar 43% dari 69 keputusan organisasi yang terkait isu agraria. Ada tiga keputusan organisasi yang menonjol dalam kategori ini, yaitu penggusuran tanah (hasil Muktamar Tasikmalaya 1994 dan Munas Lombok Tengah 1997) serta tumpang tindih klaim hak atas tanah (hasil Muktamar Lirboyo 1999).

Menurut Muktamar 1994, penggusuran dibolehkan jika "betul-betul pemanfaatannya untuk kepentingan umum yang dibenarkan oleh *syara'* dan dengan ganti rugi yang memadai". Penentuan ganti rugi tanah harus "melalui musyawarah atas dasar keadilan dan tidak ada pihak yang dirugikan" (AF: 482). Menurut Munas 1997, apabila semua syarat ini dipenuhi, maka penggusuran "hukumnya boleh sekalipun tanpa kesepakatan". Namun, jika dilakukan tanpa ganti rugi memadai dan tanpa kesepakatan pemilik tanah, maka penggusuran itu "tergolong perbuatan zalim karena termasuk *bay'u 'l-mukrah* [jual beli paksa] dan hukumnya haram serta tidak sah" (AF: 523).

Muktamar Lirboyo 1999 membahas isu perlindungan hak atas tanah dalam konteks yang lebih umum, yakni ketika

ada klaim atas tanah seseorang yang telah dimanfaatkannya bertahun-tahun (misalnya, dari perusahaan yang mengklaim telah mendapatkan legalitas ijin atau hak dari pemerintah). Terhadap kasus semacam ini (yang banyak terjadi selama Orde Baru dan telah menimbulkan konflik agraria di mana-mana), Muktamar 1999 menetapkan bahwa prioritas hak atas tanah berada di tangan pihak yang lebih dulu "menghidupkan tanah mati" (*ihyâ' al-mawtâ*), yakni mereka yang pertama kali menggarap tanah negara yang tidak bertuan.

> "Jika pihak pertanahan dapat membuktikan bahwa seluruh tanah termasuk sebagian yang telah ditempati [oleh seseorang] tersebut adalah milik penggugat [bukan tanah kosong], maka tanah tersebut menjadi miliknya [yakni penggugat] sepenuhnya. Namun jika terbukti bahwa tanah tersebut [saat ditempati oleh seseorang] adalah tanah mati (tidak bertuan), maka [tanah itu] menjadi milik orang yang menghidupkannya." (AF: 549-550)

Dengan demikian, ketika terjadi tumpang tindih klaim hak atas tanah di mana dua belah pihak sama-sama membawa bukti yang menguatkan klaim masing-masing (baik bukti itu tertulis atau tidak tertulis), maka yang dimenangkan menurut Muktamar 1999 adalah pihak yang bisa membuktikan bahwa periode penguasaannya lebih lama dibandingkan penguasaan pihak lawannya.

Pada urutan selanjutnya adalah persoalan agraria yang kedua—yakni, *inequality* di dalam penguasaan/pemilikan SSA—yang disinggung dalam sekitar 36% dari 69 keputusan NU. Isu yang paling menonjol pada kategori ini adalah kedudukan *land reform* dalam pandangan hukum Islam. Inilah isu yang menjadi pokok bahasan utama dalam bab terdahulu. Selain itu, masih ada beberapa isu lain yang bisa dikelompokkan ke dalam kategori ini, seperti hak atas tanah, sumber daya alam untuk kesejahteraan rakyat, beberapa rekomendasi terkait

peraturan perundang-undangan, serta sejumlah rekomendasi di bidang ekonomi dan kesejahteraan.

Secara umum, keputusan-keputusan NU menyangkut persoalan kedua ini juga ditandai dengan komitmen kuat pada perwujudan prinsip keadilan dan kesetaraan. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah: Mengapa di tengah arus ijtihad semacam ini dapat lahir keputusan Konferensi Jakarta 1961 yang mengharamkan *land reform*? Jawaban atas pertanyaan ini, seperti akan dibahas nanti, cukup kompleks sehingga tidak bisa dijelaskan dari sisi ijtihad keagamaan semata. Di sini cukup dinyatakan bahwa keputusan tersebut bukanlah satu-satunya "suara" yang muncul dari dalam organisasi NU pada masa itu, dan dengan demikian tidak bisa dinyatakan sebagai mewakili pandangan dasar NU terhadap program *land reform*.

Urutan terakhir adalah persoalan agraria keempat, yaitu ketidakpastian, ketimpangan dan ketidaksesuaian dalam alokasi ruang dan pendayagunaan SSA. Persoalan agraria ini disinggung dalam sekitar 10% dari 69 keputusan NU terkait isu agraria. Ada empat keputusan menonjol yang termasuk dalam kategori ini, yakni dua keputusan tentang lingkungan hidup yang dikeluarkan Muktamar 1994, dan dua keputusan tentang eksploitasi alam secara berlebihan dan alih fungsi lahan yang dikeluarkan Muktamar 2015.

Mengenai persoalan lingkungan hidup, Muktamar 1994 menegaskan bahwa "mencemarkan lingkungan, baik udara, air maupun tanah, apabila menimbulkan *dlarar* [kerugian atau bahaya], maka hukumnya haram dan termasuk perbuatan kriminal (*jinayâh*)" (AF: 487). Muktamar ini dalam keputusan berbeda juga menyatakan bahwa "menguras kekayaan alam secara berlebih-lebihan dan tidak bertanggung jawab dengan dalih untuk pembangunan dan atau kepentingan ekonomi merupakan kenyataan hidup yang harus ditolak, baik karena alasan agama maupun pertimbangan sosial". Oleh karena itu,

Muktamar memandang "perlu dilakukan upaya sinkronisasi [antara] kegiatan pembangunan dengan usaha pengembangan lingkungan hidup" (AF: 636).

Eksploitasi alam yang berlebihan mendapat kecaman yang lebih keras dalam Muktamar 2015, termasuk ditujukan kepada pejabat yang mengeluarkan ijin eksploitasi tersebut. Terkait persoalan ini, Muktamar yang diadakan di Jombang ini memutuskan tiga poin berikut:

> "1. Eksploitasi kekayaan alam yang berlebihan sehingga menimbulkan kerusakan lingkungan hukumnya adalah haram.
> 2. Pemberian ijin eksploitasi oleh aparat pemerintah yang berdampak pada kerusakan alam yang tidak bisa diperbaiki lagi maka hukumnya haram jika disengaja.
> 3. Sikap yang dilakukan oleh masyarakat adalah wajib amar ma'ruf nahi munkar sesuai kemampuannya." (HMNU 2015: 140)[9]

Isu lain yang dibahas dalam Muktamar 2015 ini adalah alih fungsi lahan pertanian produktif. Para peserta Muktamar menginsyafi kegentingan alih fungsi lahan ini yang dampaknya semakin luas dirasakan masyarakat dalam bentuk "tingginya angka impor pangan karena ketersediaan dalam negeri yang terbatas, tingginya angka pengangguran karena minimnya lahan garapan, dan semakin tingginya tingkat ketergantungan masyarakat kecil dan negara pada pasar global". Menyikapi permasalahan ini, Muktamar Jombang 2015 menetapkan dua butir keputusan berikut ini:

> "1. Mengalihfungsikan lahan produktif seperti lahan pertanian atau ladang menjadi perumahan, perkantoran atau pabrik yang

[9] HMNU 2015 adalah inisial untuk dokumen *Hasil Muktamar ke-33 NU,* Jombang, Jawa Timur, 1-5 Agustus 2015.

diyakini berdampak *madlarrah 'âmmah* [kerugian umum] (yang nyata) pada perekonomian hukumnya haram.

2. Membeli lahan produktif untuk dialih-fungsikan menjadi infrastruktur hukumnya adalah boleh. Hanya saja, kalau hal itu diyakini (nyata-nyata) akan menimbulkan *dlarar 'âmmah* [kerugian umum] maka pemerintah wajib melarangnya." (HMNU 2015: 144)

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pergulatan pemikiran NU dalam menyikapi berbagai isu agraria bukanlah hal baru, justru membentuk salah satu karakteristik ijtihad NU sejak awal pendiriannya. (Untuk rekapitulasi ijtihad agraria NU ini, silahkan lihat Tabel 10.2 pada lampiran bab ini.) Kepedulian semacam ini sangatlah wajar karena mayoritas konstituen NU adalah kaum tani dan warga pedesaan. Tidak heran jika pembahasan kasus-kasus pertanian dan pedesaan banyak mewarnai forum-forum organisasi NU dari tingkat kampung hingga nasional.

KIPRAH NU DALAM PROSES PENYUSUNAN UUPA

Selain dalam ranah pemikiran keagamaan, peran NU di lapangan agraria juga cukup menonjol dalam politik hukum agraria. Salah satu kiprah NU dalam ranah terakhir ini, yang justru belum banyak diketahui, adalah kontribusinya dalam proses perumusan rancangan UU Pokok Agraria. Sebagaimana diketahui, proses penyusunan UUPA ini memakan waktu yang sangat panjang, yaitu selama 12 tahun, sebelum akhirnya berhasil diundangkan pada 24 September 1960.

Proses penyusunan UUPA ini dimulai pada tahun 1948 oleh sebuah "Panitia Negara" yang dibentuk pemerintah. Tugas utama panitia ini adalah menyusun draft UU agraria nasional yang akan menggantikan seluruh hukum kolonial di

bidang agraria. Panitia ini diketuai Sarimin Reksodihardjo dan berkedudukan di Yogyakarta (ibu kota RI selama revolusi), dan karena itu ia dikenal dengan "Panitia Agraria Yogya".

Seperti dijelaskan Wiradi (2000: 134-138), panitia ini dalam perjalanannya mesti mengalami beberapa kali "bongkar pasang". Menyusul kepindahan ibu kota RI ke Jakarta pada 1949, "Panitia Agraria Yogya" pun dibubarkan. Sebagai ganti, pada tahun 1951 pemerintah membentuk panitia baru dengan ketua yang tetap dijabat oleh Sarimin Reksodihardjo. Sesuai tempat kedudukannya yang baru, panitia ini lantas dijuluki "Panitia Agraria Jakarta".

Selama 1956-1958, panitia agraria mengalami dua kali perombakan dalam waktu yang amat pendek. Terhitung sejak itu, kiprah NU dalam ikhtiar menghasilkan rancangan UU agraria yang komprehensif terlihat semakin signifikan. Hal ini tidak terlepas dari pimpinan kedua panitia tersebut yang sama-sama merupakan tokoh intelektual NU, yaitu Soewahjo Soemodilogo dan Soenario.[10]

Pada 1957, "Panitia Soewahjo" berhasil menuntaskan RUU yang memuat antara lain dua butir penting berikut ini: (1) asas *domein verklaring* dihapus dan diganti dengan "hak menguasai oleh negara", dan (2) asas bahwa tanah pertanian harus dikerjakan dan diusahakan sendiri oleh pemiliknya. Meski demikian, RUU ini belum diajukan ke DPR karena masih harus disempurnakan lagi. Di bawah "Panitia Soenario", yang dibentuk pada 1958, perbaikan RUU ini berhasil dituntaskan dan menghasilkan "Rancangan Soenario".

Pada 24 April 1958, "Rancangan Soenario" ini secara resmi disampaikan oleh Presiden Soekarno kepada DPR. Dalam

[10] Informasi ini disampaikan oleh Gunawan Wiradi dalam sebuah seminar di Institut Pertanian Bogor pada 27 Desember 2017. Penulis menyampaikan banyak terima kasih kepada beliau atas informasi yang berharga ini.

pidatonya, Presiden Soekarno meminta agar rancangan UU ini dimintakan saran dari perguruan tinggi terlebih dulu sebelum dibahas DPR. Maka dibentuklah tim yang melibatkan Panitia *Ad Hoc* DPR, Kementerian Agraria, dan Universitas Gadjah Mada. "Rancangan Sadjarwo"[11] yang dihasilkan tim kerja ini lantas diajukan kembali kepada DPR pada 1 Agustus 1960. DPR akhirnya sepakat menetapkan rancangan ini menjadi UU No 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria pada 24 September 1960 (Wiradi 1999: 137-138; Wiradi 2009: 116-125).

IJTIHAD AGRARIA NU DI TENGAH PERCATURAN PERANG DINGIN

Dengan peran aktif para tokoh NU semacam ini, lantas bagaimanakah pengharaman *land reform* yang diputuskan Konferensi Jakarta 1961 harus dipahami? Apalagi, dalam kurun satu tahun sebelumnya, telah dikeluarkan tiga produk hukum yang mengamanatkan pelaksanaan *land reform*, yaitu UUPA itu sendiri, UU No. 2/1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil dan UU No. 56/Prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Bukankah pengharaman *land reform* ini merupakan anomali dari arus besar politik dan kebijakan nasional pada masa itu?

Demi memperoleh pemahaman yang lebih berimbang, keputusan pengharaman *land reform* ini haruslah diletakkan dalam dua konteks yang lebih besar. *Pertama*, ia tidak terlepas dari konteks Perang Dingin antara kubu Uni Soviet dan Amerika Serikat yang sekaligus mencerminkan persaingan keras antara ideologi kapitalisme dan sosialisme. *Kedua*, ia tidak terlepas dari konteks perseteruan sengit di antara berbagai kekuatan politik di Indonesia sendiri pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959[12] yang sekaligus menandai awal rezim "Demokrasi Terpimpin".

[11] Sadjarwo adalah Menteri Kompartemen Pertanian dan Agraria pada masa itu.
[12] Dekrit 5 Juli 1959 ini antara lain berisi pembubaran Konstituante dan penetapan berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945.

Persaingan ideologi dunia sebagai bagian integral dari Perang Dingin telah mendorong para tokoh pemikir Muslim dari berbagai negara untuk menoleh kembali kepada Islam dan mempertimbangkannya sebagai "ideologi alternatif" di antara dua ekstrim ideologi yang saling berlawanan. Di satu pihak adalah ideologi kapitalisme yang menjamin kebebasan individu dan persaingan ekonomi yang tanpa batas. Di pihak lain adalah ideologi sosialisme yang menjanjikan keadilan sosial melalui kontrol negara atas hak milik dan kebebasan individu.

Apabila dicermati, argumen pengharaman *land reform* yang tercantum dalam keputusan Konferensi 1961 ternyata banyak menggaungkan perdebatan ideologis dalam konteks ketegangan Perang Dingin di atas. Hal ini terlihat jelas dari referensi yang dijadikan sebagai landasan keputusan ini untuk membela kebebasan "hak milik" dan sekaligus mengharamkan *land reform*. Alih-alih mengutip literatur fiqh klasik seperti yang lazim dijumpai dalam forum-forum NU, Konferensi 1961 itu justru mendasarkan keputusannya terutama pada dua karya kontemporer berikut ini: *Al-Islâm wa Awdlâ'unâ al-Siyâsiyyah* karya Abdul Qadir 'Awdah (195x) dan *Al-Islâm wa Hâjatu 'l-Insân Ilayh* karya Muhammad Yusuf Musa (1959).

Dua tulisan di atas termasuk karya polemis yang oleh penulisnya ditujukan untuk menunjukkan keunggulan Islam dibanding ideologi kapitalisme dan sosialisme. Sudah barang tentu, menggunakan argumen pembelaan "hak milik" dalam kedua karya ini untuk mengharamkan *land reform* adalah sesuatu yang "salah alamat". Sebab, berbeda dari sosialisme, UUPA justru mengakui hak milik. Namun, pada saat yang sama, UUPA juga menegaskan bahwa tanah memiliki fungsi sosial. *Land reform* dijalankan bukan untuk menghapuskan hak milik, melainkan justru untuk mewujudkan fungsi sosial dari tanah.[13]

[13] Dalam pengertian ini, UUPA memiliki karakteristik neo-populis, bukan sosialis dan apalagi kapitalis. Lihat: Wiradi (1999: 156-157).

IJTIHAD AGRARIA NU DI TENGAH PERSETERUAN POLITIK NASIONAL[14]

Uraian terakhir mengenai UUPA ini mengantarkan pada konteks yang kedua, yaitu situasi perpolitikan nasional pada era 1960-an yang ditandai persaingan keras antara kekuatan militer, nasionalis, agama dan komunis—dengan peran kunci Presiden Soekarno yang berusaha menjadi poros penyeimbang. Seperti dapat disimpulkan dari Kartodirdjo (1984), persaingan politik ini telah menyeret *land reform* dari agenda nasional menjadi sekedar "proksi" bagi kekuatan-kekuatan itu dalam memperebutkan dukungan petani dan dominasi politik di desa. Namun, seperti ditulis Kartodirdjo, manipulasi politik atas kaum tani ini:

> "... pada pokoknya akan lebih menguntungkan partai-partai sponsor dibandingkan bagi kaum petani itu sendiri. Mereka tak banyak memperoleh keuntungan dan mereka menjadi sangat terlibat dalam persaingan antara partai-partai." (Kartodirdjo 1984: 122)

Partai Komunis Indonesia (PKI), yang di bawah Aidit memilih menjadi bagian dari rezim Nasakom,[15] harus bersedia melunakkan strategi radikalnya dan menempuh pendekatan "revolusi parlementer". Dalam situasi demikian, pelaksanaan *land reform* telah memberi PKI kesempatan langka untuk "melaksanakan politik nasional di desa" demi "memperbaiki kedudukan pemilihan [electoral] secara keseluruhan, yang memungkinkan PKI memperoleh genggaman yang lebih kuat dalam urusan-urusan pemerintahan". Hal ini dilakukan PKI dengan menjadikan tuntutan *land reform* sebagai gerakan untuk meradikalisasi massa petani, memperkuat identitas

[14] Paparan seputar konteks radikalisasi petani di pedesaaan pada bab ini untuk sebagian besar didasarkan pada Kartodirdjo (1984).
[15] Nasakom (akronim dari Nasionalis, Agama, Komunis) adalah unsur-unsur kekuatan politik pendukung "Demokrasi Terpimpin" di bawah pimpinan Presiden Soekarno.

kelas dan ideologi partai, serta untuk meraih dukungan umum dari desa (Kartodirdjo 1984: 149-150).

Strategi ganda lantas dilakukan oleh PKI. Di satu sisi, PKI harus bersedia menerima bahwa "segala sesuatu harus menggunakan pendekatan parlemen". Di sisi lain, PKI harus "meningkatkan konflik di pedesaan". Namun, sejarah telah mengajarkan bahwa "keadaan tak bertanah saja bukan sumber ketegangan di desa" dan bahwa "kaum tani biasanya bangkit jika di dalam keadaan putus asa mereka melihat adanya harapan" (151-152). Untuk itu, PKI mulai "menggunakan rasa tak puas petani" (150) melalui agitasi yang berpusat pada krisis ekonomi di pedesaan. Pada saat yang sama, PKI menggalakkan kampanye "menjanjikan pembagian tanah dan mengambil prakarsa untuk melaksanakan *land reform*" (152).

Dalam konteks semacam inilah keputusan keharaman *land reform* dikeluarkan. Tampaknya, keputusan ini semula dikeluarkan oleh forum NU di tingkat daerah sebagai respon terhadap agitasi dan kampanye PKI, sekaligus sebagai upaya menghambat strategi radikalisasi petani melalui pelaksanaan *land reform*. Keputusan di tingkat lokal ini kemudian dibawa ke forum NU yang lebih tinggi guna memperoleh pengesahan dan sekaligus legitimasi di tingkat nasional.[16]

Memasuki tahun 1964, sebagai reaksi atas upaya para tuan tanah menghambat *land reform*, PKI "mulai beragitasi tentang aksi radikal yang mengakibatkan terjadinya letupan dahsyat" yang berlangsung sepanjang tahun. Aksi radikal yang

[16] Dugaan semacam ini bukannya tanpa dasar. Dokumen *Ahkamul Fuqaha'* menyebutkan bahwa keputusan keharaman *land reform* ini ditetapkan sebagai jawaban atas pertanyaan berikut: "Apakah keputusan diharamkannya *land reform* kecuali dalam keadaan dharurat itu benar atau tidak?" (AF: 298). Seperti disinggung di atas, ada kemungkinan bahwa keputusan terdahulu mengenai *land reform* (yang kesahihannya ditanyakan kepada para peserta Konferensi) dikeluarkan oleh forum NU di tingkat daerah.

diorganisir melalui Barisan Tani Indonesia (BTI) itu berusaha memaksakan *land reform* melalui "aksi-aksi sepihak, protes-protes dan demonstrasi-demonstrasi ... yang terus berlangsung sampai bulan pertama tahun 1965" (151).

Kesungguhan BTI memobilisasi tuntutan petani atas pelaksanaan *land reform* telah meningkatkan popularitas organisasi *underbouw* PKI ini serta dukungan terhadapnya di kalangan warga pedesaan. Central Committee PKI, dalam sidang plenonya pada 11 Mei 1965, memperkirakan jumlah anggota BTI melonjak pesat hingga mencapai sekitar sembilan juta orang.[17] Lonjakan luar biasa ini terjadi sejak tahun 1960 seiring pendekatan radikal yang dipraktikkan organisasi ini dalam mendorong pelaksanaan *land reform* (130).

Dari basis-basis kekuatan nasionalis dan agama segera bermunculan reaksi balik dalam bentuk yang seringkali lebih keras dari "aksi sepihak" yang digerakkan PKI. Kedua kekuatan ini juga mengandalkan mobilisasi kaum tani untuk menghadapi lawannya, namun dengan cara yang sangat berbeda. Dalam hal ini keduanya "membangkitkan ikatan-ikatan lokalisme, agama dan sering juga bapakisme untuk melawan dan melumpuhkan ancaman gerakan yang dipimpin komunis" (151).

Di Jawa Timur, kemarahan massa NU yang ditimbulkan oleh serangan atas tokoh-tokoh dan simbol-simbol keagamaan telah membuat kelompok ini "menaruh dendam atau bahkan menjadi fanatik, dan mereka bertekad mencari kesempatan untuk melakukan pembalasan". Emosi kolektif ini sampai pada tingkatan di mana "... mereka membuang semua sikap membatasi diri dalam menghadapi musuh-musuh mereka. Di mana-mana pembalasan itu mulai terasa" (154).[18]

---

[17] Sebenarnya, perkiraan jumlah anggota BTI yang sebanyak ini terlalu berlebihan.

[18] Dalam lingkaran setan aksi-reaksi ini, yang dikecam oleh Presiden Soekarno sebagai aksi "gontok-gontokan", amat sulit menentukan

Dalam kaitan ini, patut diduga keras bahwa keputusan keharaman *land reform* yang dikeluarkan oleh Konferensi 1961 telah dijadikan sebagai bagian dari alasan keagamaan untuk mendorong dan membenarkan aksi-aksi pembalasan itu.

BUKAN SUARA TUNGGAL

Terlepas dari pemahaman yang lebih utuh atas konteks yang melatari keputusan Konferensi 1961, adalah satu fakta sejarah bahwa keharaman *land reform* pernah ditetapkan oleh forum nasional NU. Dan juga, bahwa fatwa ini agaknya telah dijadikan dasar bagi massa NU untuk melakukan perlawanan, dan bahkan pembalasan, terhadap para pelaku "aksi sepihak".

Namun, sembari menginsyafi kenyataan sejarah ini, perlu segera digarisbawahi bahwa keputusan Konferensi 1961 bukanlah suara tunggal ataupun pandangan satu-satunya yang ada di dalam tubuh NU. Seperti akan ditunjukkan, NU tidaklah homogen dan ada banyak suara lain dalam organisasi ini yang menegaskan dukungannya atas pelaksanaan *land reform*. Oleh karena itu, keputusan konferensi di Jakarta ini harus dilihat secara proporsional sebagai salah satu suara saja (yang tidak berkedudukan lebih tinggi) di antara suara-suara lain yang berkembang di tubuh NU.

Terkait dinamika di daerah, tidak semua pihak melihat *land reform* dengan sikap a priori, misalnya sebagai program yang akan memberangus "hak milik", atau bahkan program yang akan mewujudkan sistem pertanian komunis. Salah satu tokoh ulama yang secara terbuka mendukung program *land reform* adalah KH. A. Muchith Muzadi. Tokoh yang di belakang hari termasuk konseptor kembalinya NU ke Khittah 1926 ini

siapa sebenarnya yang memicu "aksi sepihak". Apakah petani yang melakukan aksi radikal, ataukah justru tuan tanah yang berusaha menghambat dan bahkan menyabotase pelaksanaan *land reform*?

dengan gigih membantah pandangan kiai-kiai yang menentang pelaksanaan UUPA dan UU Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH). Menariknya, bantahan itu beliau artikulasikan dalam bentuk kritisisme di seputar aspek etis dan historis dari penguasaan tanah itu sendiri. Sebagaimana dikisahkan kembali oleh Gus Dur (KH. Abdurrahman Wahid):

> "Di masa menghebatnya aksi sepihak PKI dilancarkan, ia [Kiai Muchith] harus ribut dengan kiai-kiai lain yang menentang UUPA dan UUPBH. Para kiai itu memakai argumentasi bahwa tidak ada pembatasan hak milik dalam mazhab Syafi'i.
> Tetapi Kiai Muchith menyelamatkan diri secara politis dengan pertanyaan: 'Walaupun tidak ada pembatasan seperti itu, bukankah ada larangan memperoleh hak milik secara tidak halal? Dapatkah sampeyan membuktikan bahwa petani kaya yang mempunyai 50 hektar tanah memperoleh[nya] dengan halal? Bukannya [hal itu] perampasan si kaya atas si miskin melalui gadaian sawah yang kedaluwarsa? Atau sebagai sitaan atas barang jaminan yang jadi milik semengga-mengganya dari petani miskin?
> Waktu itu ia didamprat kanan-kiri, sampai-sampai mendapat predikat yang dalam istilah sekarang sama dengan 'nyentrik'". (Wahid 2000: 10)

Tidak hanya di daerah, pandangan yang mendukung *land reform* semacam di atas juga disuarakan dengan tegas di tingkat pusat dan bahkan dilakukan secara kelembagaan. Sebagai misal, pada peringatan Hari Tani 24 September 1964, Ketua Umum Pengurus Besar Pertanu, H. Mohammad Munasir, menyampaikan pidato sebagai berikut:

> "... sesudah Peringatan Hari Tani ini hendaknya kita kerja lebih keras dengan semangat gotong royong agar Undang-Undang Pokok Agraria

> dan Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil dapat diwujudkan dengan segera sesuai dengan jiwa dan tujuan Undang-Undang itu sendiri, tidak diselewengkan dan tidak disalahgunakan. Misalnya sesudah redistribusi tanah, ada istilah sekarang 'tani tangan halus' karena pembagian tanah yang mestinya jatuh di tangan penggarap tapi jatuh di tangan orang-orang yang bukan petani." (Dikutip dari Luthfi 2017: 147 dengan penyesuaian ejaan)

Dalam suasana ketika letupan kekerasan merebak di mana-mana seiring mobilisasi "aksi sepihak" dan perlawanan terhadapnya, pidato pucuk pimpinan Pertanu di atas memiliki signifikansi politik tersendiri. Yakni, satu pesan yang sangat tegas bahwa NU mendukung pelaksanaan *land reform*.

Aksi "gontok-gontokan" rupanya terus saja berlanjut di sepanjang tahun 1964. Hal ini mendorong Presiden Soekarno memanggil semua pimpinan partai ke Istana Bogor pada 12 Desember 1964. Para pimpinan partai itu diperintahkan untuk menahan diri serta mencegah para pengikutnya dari berbuat aksi kekerasan lebih lanjut. Dari forum ini lahirlah Deklarasi Bogor yang berisi komitmen semua pihak untuk meredam aksi-aksi kekerasan (Luthfi 2017: 150).

Menyusul Deklarasi Bogor ini, pada 18-19 Januari 1965 Dewan Pertimbangan Agung mengelar sidang yang membahas evaluasi pelaksanan *land reform* dan upaya penghentian aksi "gontok-gontokan". Mendapatkan sorotan atas keterlibatan anggota NU dalam aksi kekerasan, Ketua Umum Partai NU, KH. Idham Chalid, menyampaikan ketegasan sikap sebagai berikut.[19]

[19] Semua kutipan dari sidang ini berasal dari dokumen notulensi Sidang I Dewan Pertimbangan Agung, 18-19 Januari 1965. Penulis menyampaikan banyak terima kasih kepada M. Nazir Salim yang telah berbagi dokumen ini.

> "Kalau bicara tentang *gontok-gontokan*, selalu kawan-kawan saya yang di daerah-daerah itu disebut-sebut sebagai orang-orang yang di antaranya turut ambil bagian... Dan hal ini saya tak berani menyangkal sepenuhnya apakah memang tidak ada orang NU yang tidak ikut *gontok-gontokan*, karena partai itu terdiri dari banyak manusia.
> Oleh karena itu diharapkan dari pihak Pemerintah supaya diadakan penyelidikan dan jangan ragu-ragu di dalam mengambil tindakan, sebab dari partai sendiri telah berusaha ke arah itu. Negara dan Revolusi lebih penting daripada membela dua-tiga orang yang menjadi penghalang Program Revolusi."

Salah satu isu yang kerap menjadi sumber pertikaian di tingkat basis selama pelaksanaan *land reform* adalah tanah wakaf. Di lapangan, status tanah wakaf ini seringkali dipakai oleh para pemilik tanah untuk menghindarkan tanah mereka dari sasaran pelaksanaan *land reform*. Merespon hal ini, KH. Idham Chalid dalam forum yang sama memberikan pernyataan tegas sebagai berikut.

> "Mengenai tanah wakaf... jikalau tanah wakaf itu adalah wakaf hibah palsu atau imitasi, kami dari kalangan agama dan Alim Ulama akan mengutuk perbuatan ini sebagai suatu perbuatan yang paling terkutuk, karena menjual nama Tuhan untuk kepentingan perutnya sendiri. Marilah kita selidiki secara jujur dan sungguh-sungguh betulkan itu suatu hibah yang jujur, suatu wakaf, ataukah itu suatu tempat berlindung tuan-tuan tanah untuk menjadi *camouflage* guna melindungi hak miliknya."

Demikianlah, sebagaimana dapat dilihat, suara-suara di tubuh NU yang membenarkan *land reform* dan mendukung pelaksanaannya juga tidak kalah banyak.

PERTANU DAN PERJUANGAN AGRARIA DI DAERAH[20]

"Bahasa tindakan lebih tajam daripada bahasa lisan" (*lisânu 'l-hâl afshahu min lisâni 'l-maqâl*). Agaknya, ungkapan ini sangat tepat untuk menggambarkan kiprah praksis NU di bidang agraria. Ternyata, dukungan NU terhadap agenda *land reform* tidak tercermin hanya dalam pemikiran keagamaan dan sikap politik belaka, akan tetapi juga dibuktikan pada praksis konkret di lapangan.

Di antara bentuk praksis konkret NU ini adalah yang tercermin pada perjuangan Pertanu (badan otonom NU di bidang pertanian) dalam mengupayakan pelaksanaan *land reform* di daerah-daerah. Sebagaimana ditunjukkan Luthfi (2017), Pertanu sejak awal menunjukkan konsistensi dalam memperjuangkan program yang hendak menyejahterakan kaum tani ini. Sebagai contoh, Pertanu Wilayah Jawa Tengah, dalam salah satu korespondensi internalnya pada 6 November 1962, pernah mengingatkan salah satu cabangnya berkenaan dengan kewajiban Pertanu terhadap *land reform*.

> "... betapa terasa semakin majunya situasi pada akhir-akhir ini, utamanya dalam bidang pertanian, yang rupanya masalah bagi hasil merupakan *heardlind* [sic] dari pada masyarakat tani, yang kesemuanya itu adalah merupakan follow up daripada pelaksanaan Landreform... Pertanu tidak akan tinggal diam bertopang dagu dan bersikap masa bodoh, terbukti dengan tidak absennya Pertanu dalam

[20] Uraian pada bagian ini didasarkan pada Luthfi (2017). Artikel Luthfi ini berisi analisis sejarah atas arsip-arsip Pertanu dan TNI di Banyuwangi selama periode 1964-1966. Arsip-arsip ini diperoleh dengan tidak sengaja sewaktu sebuah pusat penelitian pedesaan di PTN Yogyakarta mengosongkan sebagian koleksi perpustakaannya. Kebijakan membuang arsip-arsip sejarah bernilai tinggi ini adalah suatu ironi tersendiri karena dilakukan oleh pusat penelitian yang pernah lama menekuni sejarah petani dan pedesaan.

> kepanitian Landreform [sic] atau lembaga-lembaga Pemerintah lainnya yang berunsurkan ketanian." (Dikutip dari Luthfi 2017: 147 dengan penyesuaian ejaan)

Terhadap cabang yang tidak serius dalam menjalankan kewajiban di atas, Pertanu tidak segan merombak jajaran pengurusnya. Hal ini pernah dilakukan Pertanu Wilayah Jawa Tengah terhadap Pengurus Pertanu Cabang Kopra, Kabupaten Tegal, sebagaimana termaktub dalam surat intruksinya pada tanggal 6 November 1962 berikut ini.

> "... hendaknya dalam kesempatan ini Pertanu Cabang Kopra, Tegal segera mengadakan re-organisasi Pengurusnya, karena sangat terasa sekali bagi Wilayah [yang] belum atau tidak menjumpai aktifiteit dalam lapangan tugas pekerjaan Sdr. [Hal ini] terbukti dengan tidak adanya laporan-laporan mengenai tugas pekerjaan Sdr. sedangkan tugas itu sendiri sudah cukup banyak.
> Selanjutnya yang perlu menjadi dasar dari pada musyawarah itu nanti ialah: reformasi pengurus itu semata-mata adalah demi untuk kebaikan dan perbaikan, sesuai dengan cita-cita dan tujuan kaum tani Muslim yang ber-sunnah wal jamaah." (Dikutip dari Luthfi 2017: 147 dengan penyesuaian ejaan)

Berbeda dari Cabang Pertanu di Tegal yang mengalami kelesuan, Pertanu Cabang Banyuwangi cukup aktif dalam memperjuangkan pelaksanaan *land reform*. Memang, dalam perjuangan ini, Pertanu tidak dapat sejalan dengan cara-cara radikal yang ditempuh PKI. Dalam hal "aksi sepihak", Pertanu dan Petani (organisasi tani Partai Nasional Indonesia) merasa keberatan dan mengajukan protes kepada BTI yang menjadi penggeraknya. Kedua organisasi tani ini menuntut "agar BTI, Petani dan Pertanu selalu 'hand in hand' dalam melaksanakan segala macam aksi". Oleh karena itu, keduanya meminta BTI

tidak bergerak sendirian, melainkan "berkonsultasi terlebih dahulu dengan Pertanu dan Petani jika akan mengadakan aksi-aksi mensukseskan pelaksanaan Landreform".[21]

Seperti terlihat, penentangan kedua organisasi tani ini terhadap "aksi sepihak" BTI dinyatakan secara lunak dan lebih bersifat himbauan. Belum diketahui, apakah sebelum peristiwa "G30/S/PKI" bentrok fisik pernah terjadi di antara BTI dengan kedua organisasi ini. Jika tidak, maka itu adalah gambaran dari konfigurasi riil di lapangan di mana kekuatan BTI memang jauh mendominasi.

Tidak ada dokumen yang bisa ditemukan mengenai apa saja aksi Pertanu Banyuwangi dalam memperjuangkan pelaksanaan *land reform* sampai dengan pertengahan 1965. Dokumen yang berhasil dilacak justru adalah kiprah Pertanu pasca "tragedi nasional 1965", yakni ketika Pertanu berjuang melawan pihak-pihak yang berusaha mengambil tanah-tanah yang telah diterima petani selama pelaksanaan *land reform*.

Beberapa kasus diangkat Luthfi (2017) terkait kiprah Pertanu Banyuwangi dalam pengertian ini—dua di antaranya akan dikutip di sini. Pertama adalah kasus tanah eks *erfpacht* di afdeling Wadung Barat, desa Kaligondo. Tanah ini sejak masa Jepang telah dikuasai rakyat. Pasca nasionalisasi tahun 1958, seluruh areal perkebunan berada di bawah pengelolaan PPN XVI. Meski demikian, tanah di afdeling Wadung Barat tetap dikuasai dan dimanfaatkan rakyat hingga berkembang menjadi sebuah perkampungan.

Ironisnya, peristiwa "G/30S/PKI" berusaha dipakai oleh pihak PPN XVI untuk mengambil alih tanah di afdeling Wadung Barat itu. Pihak perusahaan bahkan telah membuat lobang-lobang di atas tanah pertanian rakyat untuk ditanami

[21] Dikutip dalam berita "BTI Masih Lakukan Aksi-aksi Sepihak," *Antara*, 5 Januari 1965. Terima kasih kepada A. Nashih Luthfi yang telah berbagi dokumen ini.

karet. Pertanu bersama-sama Sarbumusi (badan otonom NU di bidang perburuhan) berusaha membela rakyat dari ancaman pengambilalihan tanah ini. Pada 23 Juni 1966, surat protes dilayangkan Pengurus Pertanu Cabang Banyuwangi kepada pimpinan PPN Karet XVI. Surat itu berisi empat tuntutan sebagai berikut:

> "1. Supaya fihak perkebunan membatalkan rencana untuk memperkebunkan tanah-tanah yang sudah dimanfaatkan rakyat, baik yang sudah menjadi persawahan, perladangan dan perkampungan.
> 2. Supaya fihak perkebunan segera menghentikan pembuatan lobang-lobang di atas tanah tanaman-tanaman rakyat.
> 3. Supaya fihak perkebunan segera mengganti kerugian nilai hasil tanaman rakyat yang rusak akibat pembuatan lobang yang dipaksakan kepada rakyat.
> 4. Supaya fihak perkebunan segera mengadakan perundingan/musyawarah dengan ormas tani PERTANU dan SARBUMUSI baik tingkat Cabang maupun ranting." (Dikutip dari Luthfi 2017: 151 dengan penyesuaian ejaan)

Kegigihan Pertanu membela kepentingan rakyat ini membuahkan hasil yang menggembirakan. Pemerintah melalui SK No. I/AGR/1/XI/HM/01.Perk/1968 akhirnya menetapkan tanah afdeling Wadung Barat seluas 28,6404 hektare sebagai Tanah Objek Landreform (TOL). Dari sini, 26,491 hektare di antaranya kemudian diredistribusikan kepada rakyat.

Kasus kedua adalah tanah bekas milik H. Bahrowi di desa Sukorejo, Kecamatan Bangorejo. Tanah ini pada 1964 dinyatakan sebagai tanah guntai sehingga telah diredistribusi kepada 43 petani penggarap. Namun, dengan memanfaatkan kekisruhan pasca "tragedi nasional 1965", sekelompok orang yang terdiri atas Bahruddin, Mochtar, Marzukni dan Rahmah

mengambil tanah itu dengan mengaku-aku sebagai penerima hibah tanah dari H. Bahrowi. Mereka bahkan telah menjual tanah tersebut kepada pihak lain.

Pertanu bersama Petani berhasil membuktikan bahwa keterangan hibah yang disampaikan Bahruddin cs itu adalah palsu. Keduanya juga berhasil memperoleh surat keterangan Kepala Desa Jajag dan Camat Gambiran yang memperkuat bukti kepalsuan hibah tersebut. Berdasarkan bukti-bukti yang berhasil dikumpulkan, Pertanu dan Petani mengeluarkan surat bersama yang berisi dua item tuntutan. Pertama, "agar [pihak] yang berwajib mengambil tindakan hukum terhadap orang-orang yang menjual tanah tersebut di atas..." Selanjutnya, "minta dengan hormat agar yang berwajib memerintahkan agar tanah-tanah tersebut di atas dikerjakan kembali oleh para penerima redistribusi."[22]

Kasus ini menjadi rumit karena aparat kepolisian dan militer setempat berusaha untuk campur tangan. Komandan Kepolisian Distrik Bangorejo bahkan memberi perintah lisan untuk menyita surat-surat *beslag* (SK) dari tangan para petani penerima redistribusi. Sejalan dengan itu, Komandan Rayon Militer Bangorejo juga mengeluarkan larangan penggarapan tanah kepada para penerima redistribusi tersebut.

Campur tangan kedua instansi tersebut tidak luput dari catatan keprihatinan dua organisasi tani ini. Dalam surat bersama yang dikeluarkan oleh Pertanu dan Petani Ranting Sukorejo atas nama "Panitya Landreform Desa Sukorejo"[23] (tanggal surat tidak terbaca lagi karena bagian itu dimakan kutu), tercantum beberapa butir pernyataan berikut ini:

[22] Dikutip dari Surat Tuntutan Petani dan Pertanu Ranting Sukorejo, tertanggal13 November 1966. Terima kasih pada A. Nashih Luthfi yang telah berbagi dokumen ini.
[23] Terima kasih disampaikan kepada A. Nashih Luthfi yang telah berbagi dokumen ini.

> "MENYATAKAN:
> sangat menyesal terhadap tindakan itu [yakni campur tangan instansi kepolisian dan militer setempat] karena tidak melalui cara yang wajar, padahal tanah itu sudah resmi [sebagai Tanah Objek Landreform] dan keresmiannya itu dikuatkan oleh surat-surat pernyataan yang turunannya kami lampirkan bersama surat pernyataan ini...
> II. 1. Memohon dengan hormat lagi sangat kepada yang berwenang agar persoalan ini segera mendapat penyelesaian.
> 2. Untuk mencegah terlantarnya tanah tersebut akibat pelarangan pengerjaan oleh penerima redistribusi dari DAN RAMIL yang tercantum dalam surat pernyataannya yang turunannya terlampir, maka dengan ini kami mohon agar Bapak [Dan Ramil] memberikan surat pernyataan bahwa tanah tersebut harus dikerjakan [lagi] oleh penerima redistribusi." (Ejaan disesuaikan)

Tidak diketahui bagaimana kesudahan kasus di desa Sukorejo ini. Keterlibatan militer dalam kasus ini membuat proses penyelesaiannya tidak bisa dilakukan dengan mudah.[24] Karena itu, kegigihan Pertanu membela perjuangan petani dalam mempertahankan capaian *land reform* adalah sebuah keberanian tersendiri. Apalagi hal itu terjadi dalam situasi politik "pasca 1965" di mana stigma PKI dapat dengan mudah dijatuhkan oleh aparat militer tanpa disertai dasar yang kuat.

[24] Berdasarkan penelusuran Luthfi (2017: 152), ada banyak kasus keterlibatan militer dalam akuisisi (kembali) tanah di Banyuwangi pasca "tragedi nasional 1965". Selain kasus tanah bekas milik H. Bahrowi, juga terdapat klaim sepihak Serda Soemadji di Cluring, tindakan KKO mengakuisisi Tanah Objek Landreform di Baluran, penguasaan 66,882 hektare bekas perkebunan kopi di Kalibaru oleh Operasi Karya Kodim 0825, dan lain-lain.

Dalam kaitan ini, kiranya bukan hal yang berlebihan untuk mengasumsikan bahwa kegigihan Pertanu semacam itu tidaklah muncul secara tiba-tiba. Dengan besarnya risiko yang harus ditanggung, lebih masuk akal untuk melihat kegigihan itu sebagai sesuatu yang berakar pada konsistensi perjuangan agraria Pertanu yang telah berlangsung lama sebelumnya.

SIGNIFIKANSI DAN TANTANGAN

Paparan di atas telah berusaha mendudukkan secara proporsional jejak panjang kiprah NU di bidang agraria, baik pada ranah pemikiran keagamaan maupun ranah perjuangan hukum, politik dan praksis sosial. Merefleksikan signifikansi kiprah NU ini, ada empat aspek perkembangan positif yang dapat diidentifikasi di sini. Tanpa harus menguraikan secara rinci, keempat aspek itu adalah sebagai berikut.

Pertama, dari sisi topik bahasan, ijtihad agraria NU terus mengalami perkembangan tema yang cukup signifikan. Secara umum, tema ijtihad semula terbatas pada isu-isu di seputar fiqh pertanian dan fiqh zakat (sebelum 1960), lalu berkembang ke politik agraria (sejak 1960), etika lingkungan (sejak 1994), dan belakangan juga soal fiqh pangan (2010), penanaman modal (2012) pengelolaan sumber daya alam dan penataan ruang (2015), dan masih banyak lagi isu-isu kontemporer. Dalam membahas berbagai tema ini tercermin jelas kepedulian NU atas empat persoalan agraria yang telah dijelaskan dalam bab pertama.

Kedua, dari sisi sebaran menurut waktu, relasi produksi dan distribusi surplus merupakan persoalan agraria yang paling banyak diangkat dalam forum nasional NU, terutama selama 1926-1941 (periode kolonial Belanda). Persoalan ini terus mendominasi hingga 1998, meski dengan frekuensi yang jauh menurun. Sejak era reformasi (periode 1999-2017), persoalan agraria yang mendominasi berbagai forum nasional NU adalah

ketimpangan (*inequality*) dan ketidakpastian (*insecurity*) dalam penguasaan/pemilikan SSA yang berturut-turut menempati posisi pertama dan kedua. Akhirnya, persoalan agraria yang paling sedikit dibahas adalah alokasi ruang dan pendayagunaan SSA. Persoalan ini baru dibahas untuk pertama kalinya pada Muktamar 1994 dengan frekuensi yang terus meningkat pada periode pasca-Orde Baru. (Selanjutnya lihat Gambar 10.1 di bawah.)

Ketiga, dari sisi metode pembahasan, ijtihad agraria NU juga mengalami perkembangan. Mula-mula, metode itu terbatas pada kajian kasuistik (*wâqi'iyyah*) yang bersifat individual. Lalu, metode kajian tematik (*mawdlû'iyyah*) mulai diterapkan sejak 1994. Terakhir, sejak 2010 kedua metode itu dilengkapi lagi dengan kajian legal (*qânûniyyah*). Saat ini, ketiga metode tersebut selalu diterapkan dalam forum-forum nasional NU. Dengan penerapan ketiga metode di atas, ijtihad agraria NU tidak lagi dibahas secara parsial dan kasuistik, melainkan kian berkembang ke arah yang lebih sistematis.

Keempat, dari segi unit kajian/intervensi, lingkup serta konteks permasalahan yang menjadi kepedulian kiprah NU juga mengalami perluasan secara progresif. Pada awalnya, hal itu terbatas pada unit produksi dan relasi sosio-agraria di aras lokal (sebelum 1960). Ketika mulai membahas persoalan *land reform*, ijtihad agraria mulai mempersoalkan konteks dan dinamika nasional dan bahkan global (sejak 1960). Di luar ranah pemikiran keagamaan, keterlibatan NU dalam proses legislasi, pergulatan politik maupun implementasi program *land reform* juga melibatkan perjuangan praksis mulai dari aras lokal hingga nasional. Semenjak 2010, fokus kepedulian NU juga menjangkau tataran global dengan merespon berbagai isu, konteks dan dinamika keagrariaan yang berkembang pada level ini, baik pada ranah ijtihad keagamaan maupun praksis sosial dan politik.

Kelima, dari sisi bentuk gerakan, perjuangan agraria NU secara dialektis juga melibatkan dua jenis gerakan yang telah dijelaskan dalam bab pertama. Selama paroh pertama dekade 1960-an, gerakan agraria NU itu terutama mengambil bentuk *perjuangan akses*, yakni dalam rangka implementasi *land reform*. Pasca 1965, gerakan NU mulai mengambil bentuk *perjuangan kontra-eksklusi* seiring dengan merebaknya upaya-upaya pengambilalihan (kembali) tanah-tanah yang telah diterima oleh rakyat melalui program *land reform*.

Terlepas dari signifikansi di atas, harus diakui bahwa berbagai ijtihad pemikiran dan perjuangan sosial-politik NU di bidang agraria belum terkerangkai secara utuh dan padu. Kebanyakan kiprah agraria itu merupakan tanggapan spesifik dan parsial, seringkali tidak mencerminkan koherensi yang kuat dan bahkan kerap tidak saling sejalan satu sama lain (misalnya, keputusan soal gadai yang telah dijelaskan di atas dibandingkan dengan keputusan Muktamar 1929 dan 1935 serta Konferensi 1957). Hal ini memang bisa dimaklumi karena kebanyakan kiprah itu ditujukan untuk merespon kasus-kasus individual tanpa ada pretensi sama sekali untuk menghasilkan ijtihad keagamaan atau gerakan sosial yang komprehensif mengenai persoalan agraria.

Bagaimanapun, seiring kompleksitas persoalan agraria dan ramifikasinya yang semakin pelik dewasa ini, kebutuhan atas kerangka yang komprehensif itu sudah menjadi sebuah tuntutan yang tidak bisa dielakkan. Dalam kaitan inilah maka apa yang telah penulis uraikan di bab pertama mengenai karakteristik "perspektif agraria kritis" bisa menjadi salah satu acuan awal untuk mulai memikirkan dan mengembangkan kerangka yang komprehensif tersebut.

Semoga. []

Tabel 10.1. Judul-judul Keputusan Terkait Persoalan Agraria dalam Berbagai Forum Nasional Nahdlatul Ulama

Judul Keputusan Forum NU yang Terkait Persoalan Agraria (PA)	Forum*) & Tahun	PA yang Direspon**)
1. Gono-gini (hasil usaha suami-istri)	Mu 1926	3
2. Menerima gadai (tanah) dengan mengambil manfaatnya	Mu 1927	1, 2, 3
3. Pemilik bibit (bukan pemilik tanah) yang diwajibkan mengeluarkan zakat	Mu 1928	3
4. Mengeluarkan zakat penghasilan tanah dengan uang	Mu 1929	3
5. Mengeluarkan zakat perdagangan beserta penghasilan tanahnya	Mu 1929	3
6. Padi ketan termasuk hasil bumi yang wajib dizakati	Mu 1929	3
7. Penerima gadai mengambil manfaat setelah akad gadai selesai	Mu 1929	1, 2, 3
8. Menggarap sawah dengan syarat membersihkan padi dan menjemurnya	Mu 1929	3
9. Menyewa tanah yang di dalamnya ada pohon bertumbuh yang telah dibeli	Mu 1929	1, 3
10. Menggarapkan tanah orang Islam pada orang kafir (terkait kewajiban zakat)	Mu 1929	3
11. Membeli buah-buahan di atas pohon dalam waktu yang ditentukan	Mu 1929	3
12. Memberikan zakat kepada salah seorang anggota koperasi	Mu 1933	3
13. Zakat ikan dalam tambak	Mu 1933	3
14. Menyewa tambak untuk mengambil ikannya	Mu 1934	1, 3
15. Menyewa tambak milik pemerintah	Mu 1934	1, 3
16. Menyewa perahu dengan seperenam pendapatan	Mu 1934	1, 3
17. Memberikan zakat kepada orang di luar batas kota	Mu 1935	3
18. Hasil barang gadaian dipakai beramal saleh	Mu 1935	1, 2, 3

Judul Keputusan Forum NU yang Terkait Persoalan Agraria (PA)	Forum*) & Tahun	PA yang Direspon**)
19. Memberi ongkos pengetam hasil pengetaman	Mu 1936	3
20. Membeli padi dengan janji dibayar besok panen	Mu 1938	3
21. Menggarapkan sawah pada orang yang tidak mau mengeluarkan zakatnya	Mu 1938	3
22. Menyewa pohon karet untuk diambil getahnya	Mu 1938	3
23. Membeli serumpun pohon bambu	Mu 1938	3
24. Menyerahkan padi dengan maksud zakat	Mu 1938	3
25. Pengertian "balad" dalam bab zakat	Mu 1938	3
26. Mengkhususkan hak milik untuk anaknya tertua	Mu 1939	1, 2
27. Menjual padi di tangkainya	Mu 1940	3
28. Hasil perkebunan yang dibeli dengan uang haram	Mu 1940	1
29. Peninjauan kembali hukum borg dan gadai	Ku 1957	1, 2, 3
30. Menyerahkan kambing untuk mendapat separoh anaknya	Ku 1960	3
31. Membeli tanah untuk ditanami, kaitannya dengan kewajiban zakat	Ku 1960	3
32. Menunda zakat untuk dibagi pada waktu paceklik	Ku 1960	3
33. Hukum land reform	Ku 1961	2
34. Zakat tanaman tebu, cengkeh dan sesamanya	Mn 1981	3
35. Zakat peternakan bandeng	Mn 1987	3
36. Zakat perkebunan tebu	Mn 1987	3
37. Zakat hasil pertanian yang menggunakan pupuk	Mn 1987	3
38. Nama akad program Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI)	Mu 1989	3
39. Akad TRI (Tebu Rakyat Intensifikasi)	Mu 1994	3

Judul Keputusan Forum NU yang Terkait Persoalan Agraria (PA)	Forum*) & Tahun	PA yang Direspon**)
40. Menggusur tanah rakyat untuk kepentingan umum	Mu 1994	1
41. Mencemarkan lingkungan	Mu 1994	4
42. Pandangan dan tanggung jawab NU terhadap lingkungan hidup	Mu 1994	4
43. Memanfaatkan tanah jaminan, selama yang berhutang belum melunasi	Mn 1997	1, 2, 3
44. Pembebasan tanah rakyat dengan harga yang tidak memadai	Mn 1997	1
45. Hak atas tanah	Mu 1999	1, 2
46. Pemulihan perekonomian nasional berorientasi pada kepentingan rakyat	Mu 1999	2
47. Rekomendasi (bidang ekonomi)	Mu 2010	1, 2, 3, 4
48. Rekomendasi (hukum dan HAM)	Mu 2010	1, 2
49. Pencurian ikan di laut	Mu 2010	1
50. RUU tentang jaminan produk halal	Mu 2010	3
51. UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal	Mn 2012	3
52. UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi	Mn 2012	1, 2, 3
53. UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara	Mn 2012	1, 2, 3
54. UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air	Mn 2012	1, 2, 3, 4
55. RUU tentang Pangan	Mn 2012	1, 2, 3
56. Pengelolaan kekayaan negara	Mn 2012	2, 3
57. Pembayaran pajak	Mn 2012	3
58. Kesejahteraan rakyat	Mn 2012	1, 2
59. Rekomendasi (bidang ekonomi)	Mn 2012	1, 2, 3
60. Pembakaran dan penenggelaman kapal asing yang melanggar hukum	Mu 2015	1
61. Eksploitasi alam secara berlebihan	Mu 2015	4
62. Hukum alih fungsi lahan	Mu 2015	1, 2, 4
63. Pasar bebas (free trade)	Mu 2015	2, 3
64. Sumber daya alam untuk kesejahteraan rakyat	Mu 2015	1, 2, 3

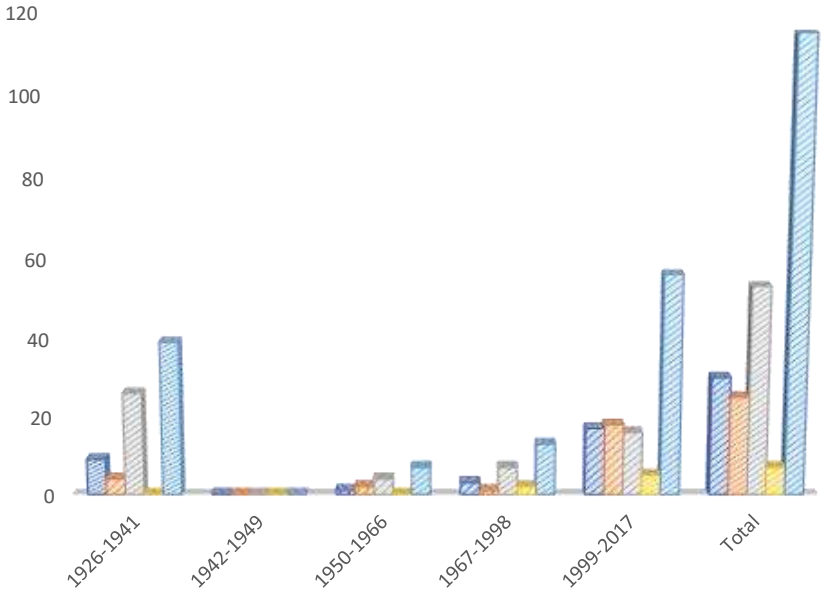
Judul Keputusan Forum NU yang Terkait Persoalan Agraria (PA)	Forum*) & Tahun	PA yang Direspon**)
65. Rekomendasi (bidang ekonomi)	Mu 2015	1, 2, 3
66. Konsep distribusi lahan/aset	Mn 2017	1, 2, 3, 4
67. RUU Pertanahan dan Distribusi Lahan	Mn 2017	1, 2
68. Rekomendasi (bidang ekonomi dan kesejahteraan)	Mn 2017	1, 2, 3
69. Izin Usaha (retail) yang berpotensi mafsadah (merugikan toko-toko kecil)	Mn 2017	3

Keterangan:

*) Mu = Muktamar; Kb = Konferensi Besar; Mn = Musyawarah Nasional

**) 1 = *Insecurity* dalam penguasaan dan pemilikan SSA
2 = *Inequality* dalam penguasaan dan pemilikan SSA
3 = *Unfairness* dalam relasi produksi dan distribusi surplus (termasuk apakah zakat bisa menjawab persoalan ini)
4 = Ketidakpastian, ketimpangan dan ketidaksesuaian dalam alokasi ruang dan pendayagunaan SSA

Gambar 10.1. Rekapitulasi Ijtihad Agraria Nahdlatul Ulama Menurut Jenis Persoalan Agraria dan Periode



	1926-1941	1942-1949	1950-1966	1967-1998	1999-2017	Total
PA 1	9	0	1	3	17	30
PA 2	4	0	2	1	18	25
PA 3	26	0	4	7	16	53
PA 4	0	0	0	2	5	7
Jumlah	39	0	7	13	56	115

Keterangan:
PA 1 = *Insecurity* dalam penguasaan dan pemilikan SSA
PA 2 = *Inequality* dalam penguasaan dan pemilikan SSA
PA 3 = *Unfairness* dalam relasi produksi dan distribusi surplus (termasuk apakah zakat bisa menjawab persoalan ini)
PA 4 = Ketidakpastian, ketimpangan dan ketidaksesuaian dalam alokasi ruang dan pendayagunaan SSA

- 1926-1941 = periode kolonial Belanda
- 1942-1949 = periode Jepang dan Revolusi Kemerdekaan
- 1950-1965 = periode pasca-kolonial
- 1967-1998 = peroode Orde Baru
- 1999-2017 = periode Reformasi

BAGIAN VI:

PENUTUP

11

UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA: SEBUAH KERANGKA NORMATIF YANG KOMPREHENSIF

Pada sembilan bab terdahulu (Bab 2-10), penulis telah mencoba menerapkan "perspektif agraria kritis" untuk mengkaji membahas lima kasus keagrariaan, yaitu berturut-turut tiga kasus kebijakan, satu kasus perubahan sosial di Aceh, dan satu kasus wacana keagamaan. Dalam pembahasan tersebut, penulis juga telah mengajukan beberapa parameter dan kerangka umum untuk pengembangan kebijakan atau upaya pembaruan di bidang agraria. Usulan semacam ini sebagiannya penulis konstruksikan secara teoritis (baca: deduktif), sementara sebagian lain penulis konstruksikan berdasarkan pembelajaran kasus-kasus pengalaman empiris (baca: induktif).

Namun, selain dilakukan secara deduktif dan induktif, penulis merasa bahwa hal semacam itu juga perlu didasarkan pada acuan normatif tertentu. Poin terakhir inilah yang justru belum banyak dibicarakan dalam bab-bab terdahulu. Karena itu, sebagai penutup buku ini, penulis menganggap penting untuk merumuskan secara eksplisit *kerangka normatif* bagi penyelesaian berbagai persoalan agraria.

Adapun kerangka normatif yang dimaksudkan di sini tidak lain adalah UUPA sebagai ketentuan-ketentuan pokok di

bidang agraria. Oleh karena itu, penulis untuk selanjutnya akan mencoba mengonstruksikan berbagai ketentuan dalam UUPA ini menjadi satu kerangka normatif yang komprehensif, baik berupa panduan umum maupun prinsip-prinsip kebijakan yang lebih bersifat operasional.

Untuk memudahkan pembahasan, kerangka normatif yang dikonstruksikan dari UUPA ini akan langsung dikaitkan dengan agenda pembaruan tata pengurusan agraria. Seperti telah diulas pada bab pertama, pembaruan tata pengurusan agraria merupakan upaya penyelesaian atas empat kategori persoalan agraria berikut ini: (1) ketidakpastian (*insecurity*) dalam penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria (SSA); (2) ketimpangan (*inequality*) dalam penguasaan dan pemilikan SSA; (3) ketidakadilan (*unfairness*) dalam hubungan produksi dan distribusi surplus; serta (4) ketidakpastian, ketimpangan dan ketidaksesuaian dalam alokasi ruang dan pendayagunaan SSA (lihat Gambar 1.2).

Seperti telah dibahas dalam bab pertama buku ini, upaya penyelesaian atas empat kategori persoalan agraria di atas menuntut respon yang tepat serta sepadan. Hal ini diwujudkan dalam bentuk empat komponen pembaruan di bawah ini:

1. Pembaruan untuk menguatkan, merekognisi serta melindungi penguasaan dan pemilikan SSA yang sudah ada di tangan rakyat.
2. Pembaruan dalam rangka mengoreksi ketimpangan penguasaan dan pemilikan SSA serta menjamin akses yang lebih adil terhadap SSA dimaksud.
3. Pembaruan untuk merombak hubungan produksi dan distribusi surplus yang tidak adil.
4. Pembaruan dalam rangka penataan ruang dan pendayagunaan SSA yang lebih menjamin produktivitas dan keberlanjutan (lihat Gambar 1.4).

Membatasi pembahasan kerangka normatif UUPA pada pembaruan tata pengurusan agraria semata bukanlah berarti bahwa signifikansi dari UUPA tidak berlaku pada kebijakan atau upaya pembaruan lainnya. Justru karena pembatasan ini difokuskan pada isu tata pengurusan (*governance*), maka apa yang berlaku pada isu ini pada dasarnya juga berlaku pada kebijakan, program atau upaya pembaruan keagrariaan yang mana pun juga (sebagaimana telah penulis jelaskan pada bab keempat).

UUPA SEBAGAI PANDUAN UMUM

Apa yang konstitusi telah gariskan mengenai tujuan dari penguasaan dan pendayagunaan sumber-sumber agraria merupakan *panduan umum* bagi pembaruan tata pengurusan agraria. Ketentuan konstitusi dimaksud adalah Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 beserta penjelasannya yang lebih terperinci di dalam UUPA, khususnya Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 2 ayat (2) dan (3).

Ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, *pertama-tama*, menegaskan bahwa SSA beserta segenap kekayaan alam yang dikandungnya "dikuasai oleh negara"; yakni, tidak lagi dalam pengertian "dimiliki oleh negara" sebagaimana dinyatakan asas *domein verklaring* dalam hukum agraria kolonial. Hal ini menegaskan bahwa negara "tidak bertindak sebagai pemilik tanah". Akan tetapi, negara "sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) Indonesia bertindak selaku Badan Penguasa" (Penjelasan Umum UUPA II-2). Pengertian semacam ini dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA sebagai berikut:

> "... bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat".

Ketentuan mengenai "hak menguasai dari negara" dalam ayat (1) di atas adalah dalam pengertian memberikan kepada negara sejumlah wewenang di bidang agraria. UUPA Pasal 2 ayat (2) merincikan tiga kewenangan yang diberikan kepada negara, sebagaimana tercantum berikut ini:

> "a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
> b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
> c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa."

Selanjutnya, ketentuan *kedua* yang digariskan UUD 1945 adalah mengenai tujuan pokok dari "hak menguasai dari negara" dan sejumlah kewenangan yang dimiliki negara yang berasal dari hak tersebut. Penghujung Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ini menegaskan bahwa pemberian hak dan wewenang itu adalah untuk memastikan agar sumber-sumber agraria beserta kekayaan alam yang dikandungnya benar-benar "dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".

Sebagai turunan dari mandat konstitusi ini, Pasal 2 ayat (3) UUPA menjelaskan lebih rinci makna "sebesar-besar kemakmuran rakyat" ini, yaitu:

> "... dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan [dalam] negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur."

Secara skematis, bagaimana pedoman umum yang digariskan UUD 1945 dan UUPA 1960 terkait pembaruan tata pengurusan agraria ini dapat dilihat dalam bagan berikut.

Gambar 11.1. Panduan Umum Pembaruan Tata Pengurusan Agraria Menurut UUD 1945 dan UUPA 1960

Sebagaimana dapat dicermati dari Gambar 11.1 di atas, penjelasan Pasal 2 ayat (3) UUPA atas makna "sebesar-besar kemakmuran rakyat" membawa pada tiga konsekuensi yang mendasar sebagai berikut.

Pertama, tujuan "sebesar-besar kemakmuran rakyat" itu—yang oleh UUPA diterjemahkan sebagai "kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan rakyat"— harus diupayakan benar-benar perwujudannya di "dalam masyarakat". Frase "dalam masyarakat" ini penting untuk diperhatikan karena membawa implikasi mendasar bagi upaya pembaruan tata pengurusan agraria. Pada intinya, frase ini menegaskan bahwa pembaruan atas relasi-relasi teknis dan sosial agraria harus diwujudkan melalui demokratisasi relasi-relasi tersebut dengan sasaran pertama-tama di antara berbagai subjek agraria di dalam masyarakat itu sendiri.

Seperti telah dibahas saat membicarakan "subjek agraria" (lihat bab pertama), masyarakat bukanlah entitas homogen. Alih-alih demikian, masyarakat kerap terdiferensiasi berdasarkan gender, status sosial, kelas ekonomi, afiliasi politik, orientasi budaya, dan sebagainya. Persis di sinilah terdapat kepentingan untuk memastikan bahwa pembaruan tata pengurusan agraria berlangsung dalam cara yang se-inklusif mungkin, yakni benar-benar memihak kepentingan kelompok miskin dan marginal (cf. bab keempat).

Kedua, tujuan "untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" itu juga harus diupayakan perwujudannya di dalam "negara hukum Indonesia". Jadi, selain harus diwujudkan di antara berbagai pihak dalam masyarakat, tujuan tersebut juga menuntut pelaksanaan hal yang serupa dalam hubungan negara dengan masyarakat. Pengertian semacam ini menuntut proses demokratisasi atas relasi negara dengan masyarakat, khususnya yang berkaitan dengan kewenangan pengurusan sumber-sumber agraria.

Dalam kaitan inilah UUPA, antara lain, menetapkan aturan mengenai pendelegasian hak penguasaan negara kepada daerah Swatantra ataupun kepada masyarakat hukum adat. Pasal 2 ayat (4) menyatakan:

> "Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan [sic!] dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah."[1]

Ketiga, tujuan yang sama pada akhirnya juga harus diupayakan perwujudannya dalam "negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur." Ketentuan ini melengkapi dua konsekuensi sebelumnya di mana sasaran utama pembaruannya lebih ditujukan ke dalam sendiri, yakni menyangkut relasi di dalam masyarakat dan relasi antara negara dengan masyarakat. Pada poin ketiga ini, demokratisasi relasi-relasi agraria juga harus diperjuangkan dalam konteks hubungan negara Republik Indonesia dengan berbagai kekuatan eksternal (baik negara tetangga maupun kekuatan eksternal lainnya) sehingga dapat terwujud sebuah "negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat". Keharusan yang terakhir ini merupakan suatu "*conditio qua non*" dalam rangka mewujudkan sebuah negara hukum Indonesia yang "adil dan

[1] Tidak dapat dipungkiri, UUPA amat menekankan asas kebangsaan dan persatuan nasional. Di bawah rezim otoriter Orde Baru, penekanan yang berlebihan atas kedua asas ini telah menimbulkan ekses negatif berupa sentralisme kekuasaan dan marginalisasi hak-hak masyarakat hukum adat. Ekses semacam ini baru bisa dikoreksi pasca-kejatuhan Presiden Soeharto. Melalui amandemen Pasal 18 dan 18A UUD 1945, otonomi daerah dipulihkan dan diperkuat kembali. Lalu, melalui Pasal 18B UUD 1945, kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya mendapat pengakuan yang lebih kuat.

makmur" dalam relasi-relasi internalnya dengan segenap rakyat Indonesia.

UUPA sebagai Prinsip Kebijakan

Selain panduan umum seperti yang diuraikan di atas, UUPA juga mencakup sejumlah ketentuan yang memberikan panduan lebih operasional dalam bentuk sejumlah prinsip kebijakan. Pembacaan secara cermat atas pasal-pasal UUPA mendorong penulis untuk merumuskan setidaknya sembilan prinsip kebijakan yang amat relevan dengan pembaruan tata pengurusan agraria.

Dalam Tabel 11.1 di bawah ini penulis menyajikan sembilan prinsip kebijakan ini dan kaitannya dengan empat komponen pembaruan tata pengurusan agraria.

Tabel 11.1. Signifikansi Sembilan Prinsip Kebijakan dalam UUPA pada Empat Komponen Pembaruan Tata Pengurusan Agraria

Prinsip-prinsip Kebijakan dalam UU Pokok Agraria (UUPA)	Komponen Pembaruan			
	1	2	3	4
1. Prinsip kebangsaan (nasionalisme)	✓✓	✓		
2. Prinsip kepastian dan perlindungan hukum	✓✓			
3. Prinsip anti-monopoli dan anti-akumulasi		✓✓		
4. Prinsip distribusi dan redistribusi		✓✓		
5. Prinsip anti-pemerasan			✓✓	
6. Prinsip produktivitas				✓✓
7. Prinsip keberlanjutan				✓✓
8. Prinsip kesejahteraan	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓
9. Prinsip afirmasi	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓

Di bawah ini akan diuraikan pasal-pasal dalam UUPA yang mendukung kesembilan prinsip kebijakan di atas.

Prinsip Nasionalisme

Prinsip pertama di antara sembilan prinsip kebijakan dalam UUPA bertujuan untuk menegaskan asas kebangsaan (nasionalisme) dalam penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria. Beberapa ketentuan di dalam UUPA yang terkait dengan prinsip ini di antaranya adalah sebagai berikut:

- Sumber-sumber agraria (SSA) merupakan karunia Tuhan YME dan **kekayaan nasional** (Pasal 1 ayat (2)); hubungan SSA itu dengan bangsa Indonesia **bersifat abadi** (Pasal 1 ayat (3)).
- SSA **dikuasai oleh negara** sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia (Pasal 2 ayat (1)) untuk mencapai **sebesar-besar kemakmuran rakyat** (Pasal 2 ayat (3).
- Pelaksanaan hak menguasai negara **dapat dikuasakan** kepada daerah Swatantra dan masyarakat hukum adat (Pasal 2 ayat (4)).
- Pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa harus sesuai dengan **kepentingan nasional dan negara** (Pasal 3).
- Hukum agraria ialah hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan **kepentingan nasional dan negara** (Pasal 5).
- Semua hak atas tanah mempunyai **fungsi sosial** (Pasal 6) sehingga tidak boleh dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi atau menimbulkan kerugian pada masyarakat (Penjelasan Umum II butir (4)).
- **Hanya warga negara** Indonesia yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan SSA (Pasal 9 ayat (1)) dan hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik (Pasal 21 ayat (1)).

- **Warga negara asing wajib melepaskan hak milik**, jika tidak bersedia maka hak tersebut hapus dan tanahnya jatuh pada negara (Pasal 21 ayat (3)); transaksi kepada warga negara asing batal demi hukum dan tanahnya jatuh pada negara (Pasal 26 ayat (2)).

Signifikansi prinsip kebangsaan ini terutama sebagai panduan operasional bagi komponen pertama pembaruan tata pengurusan agraria, yakni "menguatkan, merekognisi dan melindungi penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria yang sudah di tangan rakyat". Meskipun demikian, dalam kadar yang lebih rendah, prinsip ini juga memiliki signifikansi pada komponen yang kedua.

Prinsip Kepastian dan Perlindungan Hukum

Prinsip kebijakan yang kedua ini bertujuan untuk memberi kepastian dan perlindungan hukum terhadap hak rakyat atas sumber-sumber agraria. Beberapa ketentuan dalam UUPA yang berkaitan dengan prinsip ini di antaranya adalah sebagai berikut:

- Hak menguasai dari negara dapat dikuasakan kepada **masyarakat hukum adat** (Pasal 2 ayat (4)); hukum agraria adalah **hukum adat** (Pasal 5).
- Ditentukan macam-macam **hak atas tanah** yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang secara sendiri maupun bersama serta badan hukum (Pasal 4 ayat (1); Pasal 16 ayat (1)) yang bisa digunakan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu (Pasal 4 ayat (2)); demikian pula ditentukan macam-macam **hak atas SSA yang lain** (Pasal 4 ayat (3); Pasal 16 ayat (2)).
- **Kesempatan yang sama** bagi setiap warga negara, laki-laki atau perempuan, untuk memperoleh hak atas tanah (Pasal 9 ayat (2)).

- Warga negara Indonesia memiliki hak untuk **membuka tanah** dan **memungut hasil hutan** (Pasal 46 ayat (1)). Memungut hasil hutan secara sah tidak dengan sendirinya memperoleh hak milik atas tanah itu (Pasal 46 ayat (2)).
- Diatur **hak guna air, pemeliharaan dan penangkapan ikan** (Pasal 47), demikian pula **hak guna ruang angkasa** (Pasal 48).
- **Perlindungan hukum** diberikan pada golongan rakyat yang memiliki **keperluan hukum berbeda** serta kepada **golongan ekonomi lemah** (Pasal 11), seperti rakyat kota dan pedesaan yang miskin (Penjelasan Umum III butir (2)).
- **Ganti kerugian** diberikan pada tanah-tanah kelebihan maksimum yang diambil pemerintah (Pasal 17 ayat (3)); juga pada tanah-tanah yang diambil oleh pemerintah untuk kepentingan umum serta kepentingan bersama dari rakyat (Pasal 18).
- Pendaftaran tanah dilakukan untuk menjamin **kepastian hukum** (Pasal 19). Pendaftaran harus dilakukan pada peralihan hak milik, pada hapusnya hak milik, dan pada pembebanannya dengan hak-hak lain (Pasal 23).
- **Hak milik** adalah hak paling kuat (Pasal 20). Hak milik dapat terjadi karena ketentuan hukum adat (Pasal 22 ayat (1)), penetapan pemerintah atau ketentuan undang-undang (Pasal 22 ayat (2)). Hak milik dapat beralih ataupun dialihkan (Pasal 20 ayat (2)).
- Badan-badan keagamaan dan sosial dapat memiliki tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam **bidang keagamaan dan sosial** baik dalam bentuk hak milik (Pasal 49 ayat (1)) atau hak pakai (Pasal 49 ayat (2)).
- **Perwakafan tanah** milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah (Pasal 49 ayat (3)).

- Ketentuan-ketentuan **hukum adat mengenai hak-hak atas tanah** yang mirip dengan hak milik tetap berlaku selama belum ada ketentuan yang berbeda dalam UU mengenai hak milik (Pasal 56).
- **Hak eigendom** yang dimiliki warga negara Indonesia menjadi hak milik (Ketentuan Konversi Pasal I ayat (1)); juga hak-hak atas tanah yang mirip hak milik dengan nama apapun juga (Ketentuan Konversi Pasal II ayat (1)).
- Hak-hak atas tanah yang mirip **hak pakai** dengan nama apapun juga menjadi hak pakai (Ketentuan Konversi Pasal VI).
- **Hak gogolan, pekulen atau sanggan** yang bersifat tetap menjadi hak milik (Ketentuan Konversi Pasal VII ayat (1)), sementara yang bersifat tidak tetap menjadi hak pakai (Ketentuan Konversi Pasal VII ayat (2)).

Signifikansi prinsip kedua ini adalah sebagai panduan operasional bagi komponen pembaruan tata pengurusan agraria yang pertama, yakni "menguatkan, merekognisi dan melindungi penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria yang sudah di tangan rakyat".

Prinsip Anti-Monopoli dan Anti-Akumulasi

Prinsip ketiga bertujuan untuk mencegah penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria secara berlebihan. Beberapa ketentuan dalam UUPA yang terkait dengan prinsip ini di antaranya adalah sebagai berikut:

- Pemilikan dan penguasaan tanah yang **melampaui batas** tidak diperkenankan (Pasal 7)
- Tanah pertanian pada asasnya **wajib dikerjakan dan diusahakan sendiri** secara aktif oleh orang atau badan hukum yang memilikinya (Pasal 10 ayat (1)).
- Agar tujuan "sebesar-besar kemakmuran rakyat" dapat tercapai, **diatur hubungan hukum** antara orang dan badan

hukum dengan sumber-sumber agraria serta **wewenang-wewenang** yang bersumber pada hubungan hukum itu (Pasal 11 ayat (1)).

- Dicegah usaha-usaha dalam lapangan agraria dari **monopoli swasta**, baik yang dilakukan organisasi atau perorangan (Pasal 13 ayat (2)). Usaha-usaha pemerintah yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang (Pasal 13 ayat (3)) supaya jangan sampai merugikan rakyat banyak (Penjelasan Umum II butir (6)).
- Diatur **luas maksimum tanah** yang bisa dipunyai/dikuasai oleh satu keluarga atau badan hukum (Pasal 17 ayat (1)). Tanah-tanah kelebihan dari batas maksimum diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian (Pasal 17 ayat (3)).
- Pada dasarnya **badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik** atas tanah, kecuali yang ditetapkan oleh pemerintah (Pasal 21 ayat (2)).
- Hak milik hapus apabila **tanahnya diterlantarkan atau musnah** (Pasal 27). Demikian juga hak guna usaha (Pasal 34) dan hak guna bangunan (Pasal 40).
- **Penggunaan tanah milik bukan oleh pemiliknya** dibatasi dan diatur dengan perundang-undangan (Pasal 24).
- Dilakukan **pengawasan terhadap peralihan hak milik** melalui berbagai jenis transaksi (Pasal 26 ayat (1)) untuk **melindungi golongan ekonomi lemah** (Penjelasan Umum II butir (6)).
- **Hak guna usaha dibatasi** baik jangka waktunya (Pasal 29) dan pihak yang berhak menerimanya (Pasal 30).
- **Hak guna bangunan dibatasi** baik jangka waktunya (Pasal 35) dan pihak yang berhak menerimanya (Pasal 36).
- **Hak erfpacht** untuk perusahaan kebun besar menjadi hak guna usaha yang berlangsung selama sisa hak erfpacht

tersebut, tetapi selama-lamanya 20 tahun (Ketentuan Konversi Pasal III ayat (1)); sedangkan hak erfpacht untuk pertanian kecil dinyatakan hapus (Ketentuan Konversi Pasal III ayat (2)).

- **Hak opstal dan hak erfpacht untuk perumahan** menjadi hak guna bangunan yang berlangsung selama sisa hak opstal dan hak erfpacht tersebut, tetapi selama-lamanya 20 tahun (Ketentuan Konversi Pasal V).
- Hak-hak dan wewenang-wewenang atas sumber-sumber agraria dari Swapraja atau bekas Swapraja yang masih ada hapus dan beralih kepada negara (Bagian Keempat, butir A).

Signifikansi prinsip kebijakan yang ketiga ini adalah sebagai panduan operasional bagi komponen pembaruan tata pengurusan agraria yang kedua, yakni "mengoreksi ketimpangan penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria (SSA) serta menjamin akses yang lebih adil terhadap SSA dimaksud".

Prinsip Distribusi dan Redistribusi

Prinsip kebijakan yang keempat bertujuan untuk menjamin penguasaan dan pemilikan yang lebih adil atas sumber-sumber agraria. Beberapa ketentuan dalam UUPA yang berkaitan dengan prinsip ini di antaranya adalah sebagai berikut:

- Negara memiliki kewenangan atas sumber-sumber agraria (SSA) yang berasal dari "**hak menguasai dari negara**" (Pasal 2 ayat (2)) yang dipergunakan untuk **mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat** (Pasal 2 ayat (3)).
- Semua hak atas tanah mempunyai **fungsi sosial** (Pasal 6).
- Ditentukan macam-macam **hak atas tanah yang dapat diberikan** kepada dan dipunyai oleh orang secara sendiri

maupun bersama serta badan hukum (Pasal 4 ayat (1); Pasal 16 ayat (1)); demikian pula ditentukan macam-macam **hak atas SSA yang lain** (Pasal 4 ayat (3); Pasal 16 ayat (2)).

- Kesempatan yang sama bagi setiap warga negara, baik laki-laki atau perempuan, untuk **memperoleh hak atas tanah** (Pasal 9 ayat (2)).
- Tiap-tiap warganegara Indonesia memiliki **hak untuk membuka tanah dan memungut hasil hutan** (Pasal 46 ayat (1)).
- **Hak guna air, pemeliharaan dan penangkapan ikan** diatur dengan Peraturan Pemerintah (Pasal 47), demikian pula hak guna ruang angkasa (Pasal 48)
- **Asas yang menjadi dasar land reform** ialah: "Tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri" (Penjelasan Umum II butir (7)).
- Diatur **luas minimum tanah** yang boleh dipunyai atau dikuasai oleh suatu keluarga atau badan hukum (Pasal 17 ayat (1)). Tercapainya batas minimum ini dilaksanakan secara berangsur-angsur (Pasal 17 ayat (4)).
- Penetapan batas minimum tidak berarti orang yang mempunyai tanah kurang dari batas itu akan dipaksa melepaskan tanahnya, tetapi dimaksudkan terutama untuk **mencegah pemecahbelahan tanah lebih lanjut**. Di samping itu akan dilakukan usaha-usaha seperti transmigrasi, pembukaan tanah besar-besaran di luar Jawa dan industrialisasi agar batas minimum tersebut dapat dicapai secara berangsur-angsur (Penjelasan Pasal 17).
- Tanah kelebihan dari batas maksimum yang diganti rugi oleh negara **dibagikan kepada rakyat** (Pasal 17 ayat (3)).

Prinsip yang keempat ini juga merupakan panduan operasional bagi komponen pembaruan tata pengurusan agraria yang kedua, yakni "mengoreksi ketimpangan

penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria (SSA) serta menjamin akses yang lebih adil terhadap SSA dimaksud".

Prinsip Anti-Pemerasan

Prinsip yang kelima bertujuan untuk menghindarkan unsur-unsur dan cara-cara pemerasan (eksploitasi) dalam usaha-usaha di lapangan agraria. Beberapa ketentuan dalam UUPA yang berkaitan dengan prinsip ini di antaranya adalah sebagai berikut:

- Tiap-tiap warganegara, laki-laki atau perempuan, memiliki kesempatan sama untuk **memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya**, baik untuk diri sendiri maupun keluarganya (Pasal 9 ayat (2)).
- Penggunaan tanah milik **bukan oleh pemiliknya** dibatasi dan diatur dengan perundang-undangan (Pasal 24). Bentuk-bentuk hubungan ini misalnya berupa sewa, bagi hasil, hak pakai atau hak guna bangunan (Penjelasan Pasal 24).
- **Dicegah cara-cara pemerasan** di dalam mengerjakan dan mengusahakan tanah-tanah pertanian (Pasal 10 ayat (1)).
- **Dicegah penguasaan atas kehidupan pekerjaan orang lain** yang melampaui batas (Pasal 11 ayat (1)).
- Segala usaha dalam lapangan agraria didasarkan atas **kepentingan bersama dalam bentuk koperasi atau bentuk gotong royong lainnya** (Pasal 12 ayat (1)).
- Pemerintah berusaha **memajukan kepastian dan jaminan sosial, termasuk bidang perburuhan,** dalam usaha-usaha di lapangan agraria (Pasal 13 ayat (4)).
- Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang **mengandung unsur-unsur pemerasan** (Pasal 41 ayat (3)).

- Perjanjian sewa tanah tidak boleh disertai syarat-syarat yang **mengandung unsur-unsur pemerasan** (Pasal 44 ayat (3)).
- **Hak-hak yang sifatnya sementara** (hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, hak sewa tanah pertanian) dibatasi dan diusahakan hapus dalam waktu singkat (Pasal 53 ayat (1)).

Prinsip kebijakan kelima ini memiliki signifikansi sebagai panduan operasional bagi komponen pembaruan tata pengurusan agraria yang ketiga, yakni "merombak hubungan produksi dan distribusi surplus yang tidak adil".

Prinsip Produktivitas

Prinsip kebijakan keenam bertujuan untuk memelihara dan meningkatkan kesuburan tanah serta mencegah sumber-sumber agraria dari kerusakan. Ketentuan dalam UUPA yang berkaitan dengan prinsip ini di antaranya adalah:

- Usaha-usaha di lapangan agraria diatur sedemikian rupa agar **produksi dapat ditingkatkan** (Pasal 13 ayat (1)).
- **Penggunaan tanah** harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya (Penjelasan Umum II butir (4)).
- Dibuat **rencana umum persediaan, peruntukan dan penggunaan SSA** untuk keperluan pengembangan pertanian, peternakan dan perikanan (Pasal 14 ayat (1) huruf d). Perencanaan ini tidak saja bermaksud menyediakan tanah untuk pertanian, peternakan dan perikanan, tetapi juga ditujukan untuk memajukannya (Penjelasan Pasal 14).
- Berhubung dengan fungsi sosialnya, **tanah harus dipelihara baik-baik, ditingkatkan kesuburannya dan dicegah kerusakannya**. Hal ini menjadi kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum dan instansi yang mempunyai hubungan dengan tanah (Pasal 15).

- Hak milik hapus apabila **tanahnya diterlantarkan atau musnah** (Pasal 27). Demikian juga dengan hak guna usaha (Pasal 34) dan hak guna bangunan (Pasal 40).
- Penetapan batas minimum dan maksimum tanah yang boleh dipunyai/dikuasai dibarengi pula dengan **pemberian kredit, bibit dan bantuan-bantuan lainnya** dengan syarat-syarat yang ringan, sehingga pemiliknya tidak akan terpaksa bekerja dalam bidang lain, dengan menyerahkan penguasaan tanahnya kepada orang lain (Penjelasan Umum II butir (7)).

Prinsip kebijakan keenam ini memiliki signifikansi sebagai panduan operasional bagi komponen pembaruan tata pengurusan agraria yang keempat (terakhir), yaitu: "penataan ruang dan pendayagunaan sumber-sumber agraria yang lebih menjamin produktivitas dan keberlanjutan".

Prinsip Keberlanjutan

Prinsip kebijakan yang ketujuh bertujuan untuk menjamin keberlanjutan alam melalui peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan sumber-sumber agraria. Beberapa ketentuan dalam UUPA yang berkaitan dengan prinsip ini di antaranya adalah sebagai berikut:

- Hak menguasai dari negara memberi wewenang negara untuk mengatur dan menyelenggarakan **peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan SSA** (Pasal 2 ayat (2) huruf a).
- Disusun **rencana umum persediaan, peruntukan dan penggunaan** SSA serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk berbagai tujuan, seperti untuk keperluan negara, peribadatan, pusat kegiatan masyarakat, sosial, kebudayaan dan kesejahteraan, pengembangan produksi pertanian, peternakan dan perikanan, serta

pengembangan industri, transmigrasi dan pertambangan (Pasal 14 ayat (1)).

- Semua hak atas tanah mempunyai **fungsi sosial** (Pasal 6).
- Berhubung dengan fungsi sosialnya, tanah harus **dipelihara baik-baik, ditingkatkan kesuburannya dan dicegah kerusakannya**. Hal ini menjadi kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum dan instansi yang mempunyai hubungan dengan tanah (Pasal 15).
- **Diatur pengambilan kekayaan alam** yang terkandung dalam SSA (Pasal 8).
- Hak atas tanah dapat dicabut dengan ganti kerugian apabila diperlukan untuk **kepentingan umum serta kepentingan bersama** dari rakyat (Pasal 18).

Prinsip kebijakan yang ketujuh ini juga memiliki signifikansi sebagai panduan operasional bagi komponen pembaruan tata pengurusan agraria yang terakhir, yaitu: "penataan ruang dan pendayagunaan sumber-sumber agraria yang lebih menjamin produktivitas dan keberlanjutan".

Prinsip Kesejahteraan

Prinsip kebijakan yang kedelapan bertujuan untuk mengupayakan peningkatan kemakmuran rakyat dalam usaha-usaha di lapangan agraria. Beberapa ketentuan dalam UUPA yang berkaitan dengan prinsip ini di antaranya adalah sebagai berikut:

- Sumber-sumber agraria (SSA) beserta segenap kekayaan alam yang dikandungnya dipergunakan **untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat** (Pasal 2 ayat (3)).
- Usaha-usaha di lapangan agraria diatur sedemikian rupa sehingga **meningkatkan kemakmuran rakyat serta menjamin bagi setiap warganegara derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia**, baik bagi dirinya sendiri maupun keluarganya (Pasal 13 ayat (1)).

- Penetapan batas minimum dan maksimum tanah yang boleh dipunyai/dikuasai dibarengi dengan **pemberian kredit, bibit dan bantuan-bantuan lain** dengan syarat-syarat ringan, sehingga pemiliknya tidak akan terpaksa bekerja dalam bidang lain, dengan menyerahkan penguasaan tanahnya kepada orang lain (Penjelasan Umum II butir (7)).
- Disusun rencana umum persediaan, peruntukan dan penggunaan SSA serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk berbagai tujuan, seperti untuk **pusat kegiatan masyarakat, sosial, kebudayaan dan kesejahteraan** (Pasal 14 ayat (1)).

Prinsip kebijakan kedelapan ini menjadi panduan operasional normatif bagi semua komponen pembaruan tata pengurusan agraria.

Prinsip Afirmasi

Prinsip kebijakan yang kesembilan bertujuan untuk melindungi golongan ekonomi lemah. Beberapa ketentuan dalam UUPA yang berkaitan dengan prinsip terakhir ini di antaranya adalah sebagai berikut:

- Perlindungan hukum diberikan kepada **golongan rakyat yang mempunyai keperluan hukum berbeda** serta kepada **golongan ekonomi lemah** (Pasal 11), seperti **rakyat kota dan pedesaan yang miskin** (Penjelasan Umum III butir (2)).
- **Golongan ekonomi lemah** bisa berasal dari warganegara asli maupun warganegara keturunan asing (Penjelasan Pasal 11).
- **Pihak yang ekonomis lemah** diperhatikan dalam kewajiban memelihara tanah, menambah kesuburannya dan mencegah kerusakannya (Pasal 15).

- **Rakyat yang tidak mampu** dibebaskan dari biaya pendaftaran tanah (Pasal 19 ayat (3)).
- Dilakukan pengawasan terhadap peralihan hak milik melalui berbagai jenis transaksi (Pasal 26 ayat (1)) dalam rangka **melindungi golongan ekonomi lemah** (Penjelasan Umum II butir (6)).

Sebagaimana halnya prinsip kebijakan kedelapan, prinsip yang terakhir ini juga menjadi panduan operasional bagi semua komponen pembaruan tata pengurusan agraria.[2]

PENUTUP

Demikianlah, buku ini dipungkasi dengan konstruksi kerangka normatif UUPA untuk mewujudkan pembaruan tata pengurusan agraria. Kerangka normatif ini berfungsi sebagai panduan umum maupun pedoman operasional dalam pengembangan kebijakan, program atau upaya pembaruan apa pun yang terkait dengan agraria.

Uraian semacam ini melengkapi pembahasan pada bab-bab sebelumnya di mana telah ditawarkan sejumlah kerangka maupun parameter untuk penyelesaian berbagai persoalan agraria, namun kesemuanya itu dikonstruksikan secara teoritis (deduktif) maupun empiris (induktif). Melalui pemaduan kerangka normatif UUPA pada konstruksi teoritis dan induktif tersebut, penulis berharap bahwa "perspektif agraria kritis" dapat memberikan cara pandang yang lebih komprehensif, baik dalam mengkritisi berbagai persoalan dan kebijakan agraria maupun dalam mengupayakan langkah-langkah penyelesaiannya. []

[2] Terkait prinsip afirmasi ini, perlu dicatat bahwa pada dasarnya kedelapan prinsip sebelumnya (khususnya prinsip kedua hingga kelima serta prinsip kedelapan) juga menegaskan keberpihakan yang kuat kepada golongan ekonomi lemah di hadapan golongan ekonomi kaya.

EPILOG:
PERSPEKTIF AGRARIA KRITIS—
SUATU TAWARAN PENDEKATAN SOSIAL SUPRA-DISIPLINER

Prof. Dr. Endriatmo Soetarto[*)]

Ada beberapa alasan penting mengapa buku teks yang ditulis rekan muda Mohamad Shohibuddin ini menjadi penting. *Pertama*, alasan klasik yang sering diajukan karena buku teks sejenis dalam bahasa Indonesia relatif masih terbatas. "Kajian Agraria" yang berkembang di kampus Institut Pertanian Bogor (IPB) adalah cabang atau konsentrasi dari disiplin sosiologi (pedesaan) dan kini diajarkan di berbagai jenjang mulai program sarjana (strata 1), pascasarjana (strata 2) dan doktoral (strata-3) di IPB ini telah sejak lama mengidamkan adanya buku "pengantar" yang "padu" antara lain yang menguraikan keterhubungan aspek teori, kebijakan terapan, dan aspek-aspek

[*)] Guru Besar Politik Agraria pada Fakultas Ekologi Manusia (FEMA), Institut Pertanian Bogor. Saat ini menjabat Kepala Divisi Kependudukan, Agraria, dan Ekologi Politik pada Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat, Fakultas Ekologi Manusia IPB. Beliau adalah Pendiri dan Penasehat Pusat Studi Agraria (PSA) IPB serta Pendiri dan Ketua Dewan Pembina Yayasan Sajogyo Inti Utama. Beliau pernah menjabat Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta (2006-2012) dan Kepala Pusat Penelitian dan Pengembangan (2011), keduanya lembaga di bawah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

kajian krusial dan kritis yang selayaknya ditekuni, sebagaimana kandungan substansi dari buku teks ini.

Kedua, dinamika perkembangan yang begitu cepat baik di tataran realitas lapangan dan upaya konseptualisasi-teorisasinya serta konsekuensi-konsekuensi kajian yang layak ditimbang pastilah menjadi alasan kuat lainnya mengapa perlu disajikan dalam buku teks yang kompak ini, khususnya dalam konteks dan keperluan rujukan kepustakaan agraria di Indonesia. Namun sebagaimana didaku oleh penulis, substansi dalam buku teks ini bukan untuk menyajikan khazanah aneka diskusi, perdebatan, kritik, yang bertalian dengan "relevansi sosial" dan "relevansi akademik" yang menginspirasi kelahiran Perspektif Agraria Kritis ini, terlebih jika menjanjikan bagaimana pula dengan perkiraan derajat keberlakuannya di tataran generalisasi.

Dengan demikian, benarlah apabila tulisan buku teks ini, sebagaimana ditegaskan sendiri oleh penulisnya, adalah lahir dari sebuah karya kapita selekta, yang tidak disusun dalam hasrat sebagai tulisan ilmiah yang berat. Meskipun demikian, tulisan buku ini oleh penulis dijanjikan sarat dengan khazanah kekayaan ilustratif yang tentunya sangat membantu pembaca, utamanya mahasiswa, penggerak sosial, pelaku kebijakan, dan peminat lainnya untuk memahami, mencerna, dan mengendapkannya sebagai pengetahuan yang sarat makna.

Bagi saya pribadi, sejatinya buku teks agraria kritis ini lebih kelihatan sebagai sebuah narasi dasar generik sekaligus eklektik berkat apa yang disebut secara implisit oleh penulis sebagai ikhtiar untuk meramu dan "membulatkan" pelbagai perspektif kajian yang ada dalam suatu pemahaman dan penalaran yang kompak, analitis, dan runut khususnya dalam tataran problematika dan tantangan keagrariaan yang berkembang di Indonesia.

Sebagaimana telah disebutkan di atas, di lingkungan kampus IPB Bogor kajian agraria berinduk pada disiplin sosiologi (pedesaan). Sosiologi sendiri sebagaimana sejarah kelahirannya berkelindan dalam bentang problema *Tata, Perubahan, dan Ketimpangan*, mengutip judul buku klasik Laeyendeker (1983). Dengan kata lain, disiplin ini menuntut pembelajarnya untuk meminati tidak hanya pada gugus gagasan-gagasan, nilai-nilai, dan norma-norma semata yang hidup dalam masyarakat. Namun, ia juga harus menyimak gugus kehidupan lain yaitu struktur ekonomi-politik dengan stratifikasi sosial dan pembagian kekuasaan yang menjadi pokok perhatiannya. Dengan begitu, sosiologi membedah baik gejala-gejala kultural dan struktural yang kemudian disusun dalam aneka tema, dianalisis, dan dirumuskan secara sistematis dan aktual. Dengan demikian, sifat dan isi sosiologi sangat menceminkan sifat masyarakat di mana ilmu itu dipelajari.

Namun, dengan penegasan yang kuat pada fokus kajian yang berhulu dari perspektif sosiologi kritis, buku ini sesungguhnya memberi perhatian khusus kepada aspek *agency* (aktor), lebih atau melampaui dari hanya aspek kultural dan struktural itu sendiri. Implikasinya, penggambaran lansekap (*landscape*) kehidupan sosial diposisikan sebagai rentang tarik-menarik kekuatan antar aneka aktor guna memperebutkan akses atas sekumpulan sumber-sumber agraria. Ketegangan relasi antar pihak ini tak lain memusat pada upaya mengejar dan memuaskan kepentingan diri mereka masing-masing khususnya. Pada titik inilah kita berutang kepada tokoh Anthony Giddens yang di peralihan abad ke-21 memelopori pergeseran minat sosiologi tersebut.

Sebagai konsekuensinya, Perspektif Kritis ini boleh dikatakan menawarkan pendekatan multi-disipliner, atau mungkin lebih tepat disebut sebagai pendekatan yang mampu melampauinya (*beyond that*), yaitu supradisipliner. Hal ini karena sebagai teori sosial ia sesungguhnya bukan hanya

mengakomodasikan aneka perspektif yang bersumber dari pelbagai disiplin sosiologi, ekonomi, politik, sejarah, antropologi, teori kebudayaan, komunikasi, sastra, linguistik, dan lain-lain, melainkan juga mengusahakannya hingga pada taraf jahitan abstraksi-idealisasi yang utuh dan komprehensif. Menelusuri aspek sosio-historis, menilik dan membuka celah-celah pembebasan sosial, aneka kebijakan dan pemberdayaan, kiprah kehidupan dan emansipasi, kesetaraan, keadilan dan kemerataan, hak-hak dasar kehidupan, konsensus dan konflik, dan banyak lainnya adalah rupa-rupa isu yang menarik minat dan banyak dimunculkan dalam bingkai arus utama Perspekif Kritis ini.

Alhasil, Perspektif Kritis dalam memahami realitas sosial diharapkan mampu keluar dari jebakan tahapan dan proses pereduksian fakta sosial layaknya yang kita kenal dalam metodologi kerja disiplin ilmu-ilmu keras (*hard sciences*) atau positivisme. Hal lain yang memberi penciri pada istilah Perspektif Agraria Kritis ini tidak lain adalah karena ia juga menyandarkan diri pada keyakinan bahwa pengetahuan bukanlah entitas yang terpisah atau eksklusif (dan bahkan mendapatkan penilaian lebih penting) dari ranah tindakan. Keduanya diasumsikan saling membentuk relasi dialektis. Dalam ungkapan yang terkenal bahkan Prof Sajogyo, bapak Sosiologi Pedesaan asal kampus IPB ini, merumuskan karakter penelitian sosiologi pedesaan yang ditekuninya sebagai "dari praktik ke teori dan praktik yang berteori".

Dalam konteks inilah mudah dipahami mengapa pada Perspektif Kritis suatu penelitian mustahil menihilkan nilai atau dijalankan secara "nir-nilai". Terlebih apabila warga masyarakat yang menjadi pokok kajian kita belum beranjak menjadi individu-individu yang independen atau otonom. Sosiolog dituntut untuk berpihak dan turut memberikan advokasi kepada bagian kelompok masyarakat masih rentan tersebut.

Selanjutnya, seperti telah disinggung di atas, dalam Perspektif Kritis diusung pula dalam dirinya urgensi komponen historis dalam telaahannya. Artinya dalam telaah ini komponen historis bukan dimaksudkan semata sebagai catatan rentetan aneka peristiwa-peristiwa yang diabstrasikan sebagai jalinan simpul-simpul relasi kekuasaan antar kekuatan-kekuatan yang ada pada tiap babakan waktu yang berjalan. Dia bukan hanya kita konstrusikan sebagai konteks atau sebagai sebentuk konfigurasi relasi antar kekuatan historis objektif saja. Namun sebagai pendekatan sosial Perspektif Kritis ia mestilah dituntut lebih jauh bagi aktor pelakunya untuk acapkali mampu ikut menjadi kekuatan penyumbang, penyeimbang, dan pembentuk kesejarahan sosial yang emansipatif bagi kelompok masyarakat rentan. Penelitian sosial adalah salah satu rupa dari pendekatan sosial tersebut.

Dengan demikian, pemaduan komponen historis dalam Perspektif Kritis berarti ia akan membantu kita untuk pertama-tama memperoleh cara melihat masyarakat dari sudut pandang kemungkinan historisisnya. Ini semua menjelaskan sekali lagi mengapa Perspektif Kritis banyak menyapa studi lintas dan multidisiplin, hingga berharap mampu menggapai derajat sebagai pendekatan supradisiplin. Di sinilah kemudian kita berhadapan dengan makna agraria sebagai ruang kehidupan manusia yang mencakup pemukaan bumi, air, serta kandungan kekayaan yang terlimpah di dalam perut bumi dan terbentang di ruang angkasa. Begitulah rumusan UUPA mengisyaratkannya. Suatu ruang kehidupan yang begitu luas hamparannya sehingga menuntut pendekatan sosial atau perspekif yang mampu memahami dan memaknainya secara memadai, analitis, utuh dan komprehensif.

Dengan begitu, "sosiologi pedesaan" yang kemudian menajam pada terminologi "Kajian Agraria" ini terbangun awalnya oleh rangsangan dan kegundahan kita, beserta orang-

orang dari kalangan luas, atas problematika-problematika sosial yang ada di masyarakat, dan lalu merasa tidak dapat menerima dengan begitu saja oleh akal sehat dan terutama oleh pemikiran dan rasa kemanusiaan untuk membiarkannya terus berlangsung dengan begitu saja. Artinya, kepastian-kepastian atas kehidupan yang menjanjikan keadilan dan kesejahteraan umum, bahkan yang telah teruji sekalipun, nyatanya secara sengaja maupun tidak terus saja semakin meluruh kekuatannya dan bahkan melenyap sehingga diperlukan gagasan-gagasan atas jalan-jalan baru yang harus dirintis. Kebijakan-kebijakan ekonomi yang ada seolah sekedar menfasilitasi kepentingan sepihak saja dari elit sosial. Target-target kebijakan di lapangan bias urban. Penguasaan sumber-sumber agraria terpusat pada sekelompok kecil kuasa ekonomi belaka. Konflik-konflik agrarian hanya diputus pada aspek hilir saja tanpa menyentuh akar masalah dihulunya.

Ini mengantarkan kita pada kenyataan mengapa ada suatu pemikiran lama yang bertransformasi menjadi klasik dan sebaliknya, yang semula dianggap klasik kini seperti dianggap usang. Pemikiran-pemikiran berkelindan pasang-surut, terkadang suatu pemikiran dianggap sudah menjadi barang usang sehingga layak dikubur, namun belakangan ia digali kembali karena dianggap memiliki relevansinya sebagai penjelasan atas gejala terkini, sehingga hidup lagi. Misalnya tentang pandangan penganut teori budaya, dalam hal ini banyak diusung para antropolog, namun belakangan ia mendapatkan banyak kritikan sehubungan dengan keyakinan (oleh sebagian sarjananya) yang menyandarkan analisisnya atas gejala kemiskinan di kehidupan masyarakat sebagai sebab oleh adanya rintangan mental budaya mereka (si miskin) itu sendiri. Ia dikritik karena pandangan kultural ini mengabaikan kehadiran faktor struktural sebagai suatu kekuatan imperatif lain yang menjadi sebab tersanderanya mereka mengapa tetap

berkubang dengan kemiskinannya. Begitulah polemik dan perdebatan akademis bisa terjadi tanpa berkesudahan.

Kini dengan tawaran pendekatan sosial yang disebut Perspektif Kritis "Agraria" ini plus dengan tawaran khazanah kekayaan ilustratifnya yang termuat dalam buku teks ini kita berharap bisa lepas dan tak terperangkap lagi dalam debat tak berujung itu. "Relevansi sosial" dan "relevansi akademis" dibawakan secara generik dan eklektis sehingga layak dibaca dan dicerna oleh siapa pun dan oleh peminat dari jenjang studi mana pun. Selamat membaca dan turut bangga atas karya rekan muda Mohamad Shohibuddin.

Bogor, Maret 2018

Endriatmo Soetarto

DAFTAR PUSTAKA

Afiff, Suraya (2005) "Tinjauan atas Konsep 'Tenure Security', dengan Beberapa Rujukan pada Kasus-kasus di Indonesia." *Wacana: Jurnal Transformasi Sosial*, 6(20): 225-247.

Bachriadi, Dianto & Gunawan Wiradi (2011) *Enam Dekade Ketimpangan: Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia*. Jakarta dan Bandung: Bina Desa, Konsorsium Pembaruan Agraria dan Agrarian Resource Centre.

Bernstein, Henry (2010) *Class Dynamics of Agrarian Change*. Nova Scotia: Fernwood Publishing.

Borras, Saturnino M. (2009) "Agrarian Change and Peasant Studies: Changes, Continuities and Challenges—An Introduction, *The Journal of Peasant Studies*, 36(1): 5-31.

Borras, Saturnino M. & Jennifer C. Franco (2008) "How Land Policies Impact Land-Based Wealth and Power Transfer." *Oslo Governance Centre Brief 3*. Oslo: UNDP Oslo Governance Centre.

---------- (2010) "Contemporary Discourses and Contestations around Pro-poor Land Policies and Land Governance." *Journal of Agrarian Change*, 10(1): 1-32.

Cochet, Hubert (2012) "The *Systeme Agrarire* Concept in Francophone Peasant Studies." *Geoforum*, 43(1): 128-136.

Deininger, Klaus & Derek Byerlee with Jonathan Lindsay, Andrew Norton, Harris Selod & Mercedes Stickler (2011) *Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?* Washington DC: The World Bank.

Hall, Derek (2011) "Land Grabs, Land Control, and Southeast Asian Crop Booms." *The Journal of Peasant Studies*, 38(4): 837-857.

Hall, Derek, Philip Hirsch & Tania Murray Li (2011) *Powers of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia*. Singapore: National University of Singapore Press.

Hidayat, Syarif (2016) "Menimbang Ulang Konsep *Good Governance*: Diskursus Teoritis." *Masyarakat Indonesia*, 42(2): 151-165.

Ibrahimy, M. Nur El (2001) *Peranan Tgk. M. Daud Beureu-eh dalam Pergolakan Aceh*. Jakarta: Media Dakwah.

Kartodirdjo, Sartono (1984) *Ratu Adil*. Diterjemahkan oleh Poeradisastra. Jakarta: Sinar Harapan.

Lembaga Ta'lif wan Nasyr PBNU (2016) *Hasil-hasil Muktamar ke-33 Nahdlatul Ulama*. Jakarta: LTN PBNU.

Li, Tania M. (2011) "Centering Labour in the Land Grab Debate." *Journal of Peasant Studies*, 38(2): 281– 98.

Li, Tania M. (2012) *The Will to Improve: Perencanaan, Kekuasaan dan Pembangunan di Indonesia*. Terjemahan oleh Hery Santoso dan Pujo Semedi. Tangerang Selatan: Marjin Kiri.

Luthfi, Ahmad Nashih (2017) "Sejarah dan Revitalisasi Perjuangan Pertanian Nahdlatul Ulama Melawan

Ketidakadilan Agraria." *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 3(2): 145-159.

Luthfi, Ahmad Nashih & Mohamad Shohibuddin (2016) "Mempromosikan Hak Komunal. *Digest Epistema*, 6: 42-45.

Novrian, Didi et al (2010) "Integrasi Kebijakan Reforma Agraria dengan Rencana Pengembangan Wilayah dan Pengentasan Kemiskinan di Kabupaten Tasikmalaya." Laporan riset sistematis, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional dan Sajogyo Institute.

Rachman, Noer Fauzi (2012) *Land Reform dari Masa ke Masa: Perjalanan Kebijakan Pertanahan 1945-2009*. Yogyakarta: Tanah Air Beta.

---------- (2015) *Panggilan Tanah Air*. Jakarta : Prakarsa Desa.

Rachman, Noer Fauzi & Dian Yanuardy, eds. (2014) *MP3EI: Master Plan Percepatan dan Perluasan Krisis Sosial-Ekologis Indonesia*. Bogor: Sajogyo Institute.

Reid, Anthony (1979) *The Blood of the People: Revolution and the End of Traditional Rule in Northern Sumatra*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.

Ribot, Jesse C. & Nancy Lee Peluso (2003) "A Theory of Access." *Rural Sociology*, 68(2): 153-181.

Sangkoyo, Hendro (2000) "Pembaruan Agraria dan Pemenuhan Syarat-syarat Sosial dan Ekologis Pengurusan Daerah." Kertas Posisi KPA No. 008/2001. Bandung: Konsorsium Pembaruan Agraria.

Savitri, Laksmi Adriani (2013) *Korporasi dan Politik Perampasan Tanah*. Yogyakarta: Insist Press.

Shohibuddin, Mohamad (2016a) "Peluang dan Tantangan Undang-undang Desa dalam Upaya Demokratisasi

Tata Kelola Sumber Daya Alam Desa: Perspektif Agraria Kritis." *Masyarakat: Jurnal Sosiologi*, 21(1): 1-33.

---------- (2016b) "Desa Inklusif Agraria: Demokratisasi Tata Kelola Sumber-sumber Agraria Desa," presentasi pada acara FGD mengenai Praktik Demokratisasi Desa dalam Implementasi Undang-Undang Desa, diselenggarakan oleh Yayasan Bina Desa, Jakarta, 18-19 Oktober 2016.

---------- (2016c) "Conflict and Peace Cycle in Aceh from Agrarian Perspective." Presentasi pada *Myanmar Leaders Visiting Banda Aceh: Structured Discussion on Lessons Learned from Aceh*, diselenggarakan oleh ICAIOS dan Ash Center for Democratic Governance and Innovation, Harvard Kennedy School, Banda Aceh, 21-24 April 2016.

---------- (2017) "Ijtihad Agraria Nahdlatul Ulama: Signifikansi, Keterbatasan dan Agenda." Presentasi pada Seminar Ekologi Budaya dan Pembangunan dengan topik: "Mengusung Agenda Reforma Agraria: Apresiasi Kritis Hasil-hasil Munas Alim Ulama NU 2017". Diselenggarakan oleh Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat IPB, Pusat Studi Agraria IPB, dan Keluarga Mahasiswa Nahdlatul Ulama IPB di Bogor, 27 Desember 2017.

Shohibuddin, Mohamad & Ahmad Nashih Luthfi (2010) *Land Reform Lokal a la Ngandagan: Inovasi Sistem Tenurial Adat di Sebuah Desa Jawa, 1947-1964*. Yogyakarta dan Bogor: STPN Press dan Sajogyo Institute.

Shohibuddin, Mohamad & Soeryo Adiwibowo (2018) "Meninjau-ulang Pengelolaan Kolaboratif Sumber Daya Alam: Studi Kritis atas Kesepakatan Konservasi Berbasis Adat di Taman Nasional Lore Lindu, Sulawesi Tengah" *dalam* Eko Cahyono, Ismatul Hakim, Lukas R.

Wibowo, Kirsfianti L. Ginoga, eds. *Reforma Agraria Sektor Kehutanan: Ragam Masalah dan Tantangan*. Bogor: IPB Press, Dewan Guru Besar IPB, Sajogyo Institute.

Shohibuddin, Mohamad, Eko Cahyono & Adi Dzikrullah Bahri (*in press*) "Undang-Undang Desa dan Isu Sumber Daya Alam: Peluang Akses atau Ancaman Eksklusi?" *Wacana: Jurnal Transformasi Sosial*, 17(36).

Sitorus, M.T. Felix (2002) "Lingkup Agraria" *dalam* Endang Suhendar et al (eds) *Menuju Keadilan Agraria: 70 Tahun Gunawan Wiradi*. Bandung: Akatiga.

Soetarto, Endriatmo & Ivanovich Agusta (2012) "Arah Baru Penurunan Ketahanan Pangan: 'Deruralization', 'Depeasantization', 'Deagrarianization' *dalam* Anna Fariyanti et al, eds. *Pangan Rakyat: Soal Hidup atau Mati 60 Tahun Kemudian*. Bogor dan Jakarta: Departemen Agribisnis IPB dan PERHEPI.

Sumardjono, Maria S.W. (2008) *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

Tim PW LTN NU Jatim (2007) *Ahkamul Fuqaha': Solusi Problematika Aktual Hukum Islam. Keputusan Muktamar, Munas dan Konbes Nahdlatul Ulama (1926-2004)*. Surabaya: LTN NU Jawa Timur dan "Khalista".

UNEP (The United Nations Environment Programme) (2009) *From Conflict to Peacebuilding: The Role of Natural Resources and the Environment*. Nairobi: UNEP.

Wahid, Abdurrahman (2000) *Kiai Nyentrik Membela Pemerintah*. Yogyakarta: LKiS.

White, Ben (1987) "Rural Development: Rhetoric and Reality." *Journal für Entwicklungspolitik*, (1): 54–72.

---------- (2011) "Critical Agrarian Studies: Basic Concepts." Lecture Note, 29 April 2011.

Wiradi, Gunawan (2000) *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Disunting oleh Noer Fauzi. Yogyakarta: Insist Press, Pustaka Pelajar dan Konsorsium Pembaruan Agraria.

---------- (2003) "Konsep Umum Reforma Agraria." Ceramah disampaikan pada acara 'Temu Tani se-Jawa' di YTKI, Jakarta, 1 Mei 2003.

---------- (2009) *Seluk Beluk Masalah Agraria, Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*. Disunting oleh Mohamad Shohibuddin. Yogyakarta dan Bogor: STPN Press dan Sajogyo Institute.

Zakaria, Yando (2014) "Peluang dan Tantangan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa." Bahan untuk sosialisasi pasca-penetapan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

INDEKS[1]

A. Indeks Nama

Abdullah, Zaini 103, 104
Afiff, Suraya 15
Agusta, Ivanovich 76
Assegaf, Sayyid Ali 97, 108
'Awdah, Abdul Qadir 136
Ayah Oh (pseudonym) 104
Bahrowi, Haji 147, 148, 149n24
Bahruddin 147, 148
Bernstein, Henry l, 14, 16, 47, 81
Beureueh, Tgk. Daud 98, 106, 107
Borras, Saturnino M. l, lxi, 4, 5, 7n1, 29, 30, 48, 49, 56, 65, 66, 116, 117
Chalid, KH. Idham 142, 143
Cochet, Hubert 24n3, 26
Franco, Jennifer C. 29, 30, 48, 49, 56, 65, 66, 116, 117
Gaharu, Sjamaun 99
Hall, Derek 34, 35, 57n1, 73
Hatta, Muhammad 98
Kabinet — 98
Hidayat, Syarif 29n5
Ibrahimy, M. Nur El 107
Jones, Sidney 104
Kalla, Jusuf 99
Kaplan liv
Lefebvre, Henri 27
Li, Tania M. 29n5, 77
Luthfi, Ahmad Nashih 58, 86, 142, 144, 144n20, 145, 146, 146n21, 147, 148n22, 148n23, 149n24
Manaf, Muzakir 99
Marzukni 147
Mennell liv
Minimi, Din (pseudonym) 40, 93, 96, 97, 103, 104, 105, 107, 108
Mkandawire 29n6

[1] Angka halaman yang diikuti "n" berarti merujuk ke catatan kaki.

Mochtar 147
Moore, B. l
Mukhtar, Tgk 105
Munasir, Mohammad 141
Musa, Muhammad Yusuf 136
Muzadi, A. Muchith 140-142
Parker, R. l
Peluso, Nancy Lee 33, 34, 35, 72
Rachman, Noer Fauzi 27, 117n6
Rahmah 147
Reid, Anthony 96
Ribot, Jesse C. 33, 34, 35, 72
Rutten, Rosanne lxi, 28n4
Sadjarwo 135, 135n11
Salim, M. Nazir 142n19
Sangkoyo, Hendro lviiin1
Shohibuddin, Mohamad xxxviii, xliv, 12, 13, 37, 38, 58, 85, 86, 88, 183, 189
Sitorus, M.T. Felix 9, 10, 11, 12
Soekanto liii
Soekarno, Presiden 134, 135, 137, 137n15, 139n18, 142
Soenario lii, 134
Soetarto, Endriatmo lxi, lxii, 76, 183
Soewahyo lii, 134
Sumardjono, Maria S.W. lixn2
Wahid, Abdurrahman 141
White, Ben l, lxi, 5, 6, 7n1, 15, 17, 47, 81
Widodo, Joko (Jokowi) xxxii, xxxiii, xxxvi, 53, 54, 58, 60
Wiradi, Gunawan xlix, lxi, lxii, 63, 67, 74, 75, 78, 134, 134n10, 135, 136n13
Yanuardy, Dian 27
Yusuf, Husen 98
Yusuf, Irwandi 100

B. Indeks Subjek

Aceh
absennya diskusi isu agraria di — 93-94, 103
Danrem Liliwangsa, Lhokseumawe — 104
dinamika konflik di — *Lihat:* konflik Aceh
dinamika perdamaian di — *Lihat:* perdamaian Aceh
Gubernur — 100, 103, 104
Gubernur Militer — 98, 106
kebijakan Pemerintah Pusat di — 94, 96-99, 105, 106
korupsi di — 101, 104, 105, 108
otonomi khusus — 97, 99, 107
Pangdam Iskandar Muda — 104
Pemerintah — 93, 97, 99, 103, 104,106, 107
pemilihan kepala daerah (pilkada) di — 104, 105, 107, 108
pemilihan legislatif (pileg) di — 107, 108
perubahan/dinamika sosial di — 3, 40, 161
Polda — 104
rasionalisasi tentara Divisi X di — 98
rezim PUSA di — 97-98, 106-107, 108
rezim uleebalang di — 96, 97, 105
rezim Zaini-Muzakir di — 108
Serambi Mekah 95, 96, 106
siklus elite — 96-97, 105-106
— Besar 105
— Tengah 98

Adat
desa — 71, 88
elite — 22
hak-hak — 36, 167n1
hukum — liii, 169, 170, 171, 172
hutan — 53, 88, 89
komunitas/masyarakat — xxxvii, 17, 87. *Lihat juga:* adat, masyarakat hukum
marjinalisasi hak-hak — 126n2
masyarakat hukum — 88, 126, 167, 167n1, 169, 170
organisasi — 88, 87
pemerintahan — 87
revitalisasi — 87
sistem — 87
tanah — 22
ulayat — 87, 88
UUD 1945 mengenai masyarakat hukum — 167n1. *Lihat juga:* UUPA, kedudukan masyarakat hukum adat dalam
wilayah — *Lihat:* adat, ulayat
— istiadat (tradisi) 34, 127

Afirmasi
prinsip — 168, 180-181, 181n2
— dalam ijtihad agraria Nahdlatul Ulama 115

Afrika
akademisi — 29n5
diskursus good governance di — 29n5

Agraria
diferensiasi — xlv, 4, 5, 58, 73
gerakan — xli, 152

hukum — *Lihat:* hukum agraria
ijtihad — *Lihat:* Nahdlatul Ulama,ijtihad agraria
kajian/studi — *Lihat:* kajian agraria
keadilan — xliii, xlvii, 101. *Lihat juga:* keadilan agraria sebagai prinsip dalam perspektif agraria kritis
kebijakan — xli, 181. *Lihat juga:* reforma agraria; desa, kebijakan agraria; desa inklusif agraria; perdamaian Aceh
keresahan — *Lihat:* konflik Aceh, akar keagrariaan dari
ketidakadilan — xxxi, 7, 33, 64, 94, 96
ketimpangan struktur — xxxi, xxxiv, xxxv, xxxvi, xxxviii, xliv, xlv, 22, 38, 40, 54, 56, 74-75, 83, 117, 118-120, 121, 123, 141, 188. *Lihat juga:* indeks gini
komplikasi ke—an 94
konflik — Lihat: konflik
makna semantik — li
melek — xxxviii, xlvi, lx
Panitia — 133-134
peduli — lx
perluasan makna — li
perubahan — xxvii, 81, 94, 100. *Lihat juga:* agraria, transformasi; agraria-lingkungan, transformasi
relasi — 8, 11, 12, 14, 30, 167. *Lihat juga:* relasi sosial agraria; relasi teknis agraria
subjek — 8, 11-14, 36, 64, 166
transformasi — 4, 5. *Lihat juga:* agraria, perubahan; agraria-lingkungan, transformasi
transisi — 5
— dalam empat tahap siklus konflik dan perdamaian 94-95
— sebagai pendekatan lviii-lix
— sebagai fokus kajian lix, lixn2, 5

Agraria-lingkungan
kesatu-paduan — 27-28
politik — 17, 21
transformasi — 3, 22, 24-25, 27-28, 28n4, 33, 65
— pada masyarakat Marind 18-20

Agronomi 11, 25, 26

Air (perairan)
cakupan/lingkup — 9
hak guna — 171, 175
— menurut UUPA 1960 xliv, 9, 11, 163-164, 187
— sebagai bagian dari sumber-sumber agraria xliv, 9, 10, 11, 13, 46, 66, 94, 99, 163, 164, 187

Akses (access) xxvii
definisi — 33-37, 72-73
demokratisasi — 30
mekanisme-mekanisme — 34-35
identitas sosial sebagai mekanisme — 34-35
illegal — 34-35
jaminan — 39, 55-57, 59, 61, 65, 72
kekuatan-kekuatan — 33-35
kekuatan-kekuatan yang menghalangi — 34-35

legal — 34-35
modal sebagai mekanisme — 34-35
negosiasi dan relasi lain sebagai mekanisme — 34-35
otoritas sebagai mekanisme — 34-35
pasar sebagai mekanisme — 34-35
pengetahuan sebagai mekanisme — 34-35
perjuangan — 38-39, 81, 89, 152
perlindungan — 55, 57-58, 59, 65
ragam skenario terjadinya — 37
tantangan — lix, 8, 33-39
tenaga kerja dan peluang kerja sebagai mekanisme — 34-35
teknologi sebagai mekanisme — 34
UU Desa dalam perspektif — 40, 71-73, 79-81
— atas kawasan hutan *Lihat:* Perhutanan Sosial
— atas permodalan xlv, 53, 58
— atas proses politik desa 71-72
— atas sarana produksi xliii
— atas sumber-sumber agraria 31, 40, 45, 46, 55, 65, 89, 162, 174, 176, 185
— dan eksklusi terjadi secara simultan xxvii, lix, 36-38, 64, 72-73, 89

Aksi sepihak 141
BTI memobilisasi — 113, 139, 146n21
pemicu awal — 140n18
pengertian — 113n1
perlawanan atas — 113, 127, 140, 142, 145, 146
sasaran — 116

Bank Dunia *Lihat:* World Bank

Barisan Tani Indonesia (BTI)
dominasi — 146
jumlah anggota — 139n17
mobilisasi aksi sepihak oleh — 113, 139, 145, 146n21
popularitas — 139
protes Pertanu dan Petani atas — 145-146
— sebagai underbouw PKI 139

Banyuwangi (Jawa Timur)
aksi sepihak BTI di — 145-146
keterlibatan militar dalam aksi pengambilalihan tanah di — 148-150
land reform di — 146, 147
nasionalisasi di — 146
pengambilalihan tanah pasca tragedi 1965 di — 146, 147, 148
perjuangan agraria Pertanu di — 144-150
perjuangan agraria Petani di — 148-149
perjuangan agraria Sarbumusi di — 146-147
perlawanan terhadap aksi sepihak di — 145-146
PPN XVI di — 146-147

Bentang alam (lansekap)
analisis pada level — 17, 21, 24, 24n3, 25, 26, 185

hubungan dialektis manusia dengan — 3
pengaturan — xxvii
transformasi — 3, 22. *Lihat juga:* agraria-lingkungan, transformasi
— sebagai ruang dinamis 27

Biologi 11

Bio-teknologi 25, 26

Bogor (Jawa Barat) 53, 142
Deklarasi — 142

Bumi
permukaan — *Lihat:* tanah
— menurut UUPA 1960 xliv, 9, 11, 163-164, 187
— sebagai bagian dari sumber-sumber agraria xliv, 9, 10, 13, 99, 187

Buruh (perburuhan)
relasi-relasi — 16, 47, 49, 61, 128, 129
serikat — 147
UUPA 1960 tentang — 176
— Harian Lepas 19
— kebun 86, 20
— tani 48, 56, 78

Cengkeh 154

Cipasung (Jawa Barat) 118

Desa (pedesaan)
aset — 71, 88
Badan Perwakilan — 87
Badan Usaha Milik — 58, 59
basis massa NU di — 113, 120, 133
dana — 80
Data Potensi — 76, 78
demokratisasi — 72, 84, 85, 87
elite — 72
geografi — 27
hak asal usul — 79, 88
kasus-kasus — 133
kebijakan agraria — 79-81. *Lihat juga:* desa inklusif agraria
kekuatan produksi — 55
kemiskinan (kaum miskin) di — *Lihat:* miskin, pedesaan
kepala — 72
kesempatan kerja di — 76
keuangan — 71
kewenangan — 71, 72, 80, 88
konflik di — 121, 138
krisis (di) — 73-79, 138
masalah — xxxviii
membangun — 71
otonomi — 80, 81, 88
pelapisan sosial di — 56, 87
pembangunan — 4-6, 71, 120
pembaruan — xxvii, xlvi, 3, 39, 67, 89
Pemerintah — 87
penelitian — 144n20
perencanaan — 71
pertarungan politik di — 137-140
perubahan agraria di — 73-79
politik — 71
radikalisasi — 137n14
redistribusi aset negara kepada — 80
relasi intra- dan antar-— 84, 85, 87
relasi negara dengan — 71, 80, 84, 85
sebagai lokasi reforma agraria xxxvii
sejarah — 144n20
sistem nafkah — 59
sosiologi — 183, 185, 186, 187

sumber-sumber agraria desa 71, 79-80, 84, 88, 89
tata pengurusan agraria berbasis — 58, 84-85
warga/masyarakat/populasi — 27, 71, 72, 73, 78, 79, 80, 81, 83, 86, 87, 89, 120, 171, 180
wilayah (kelola) — xxxiv, 59, 79, 80
— adat *Lihat:* adat, desa
— dan asas rekognisi 71, 79, 88, 89
— dan asas subsidiaritas 71, 80, 88
— Inklusif Agraria 40, 83-89
— kebun 76
— ladang 78
— membangun 71
— sawah 76
— sebagai sistem pemerintahan 71, 80, 84, 88
— sebagai penghasil pangan 76
— sebagai subjek agraria 48, 56, 80

Diferensiasi
— agraria *Lihat:* agraria, diferensiasi
— manfaat 81
— masyarakat 166

Dispossession
— from above 74. *Lihat juga:* enclosure
— from below 73-74

Domande
pengambilalihan tanah masyarakat — 18
janji kosong perusahaan Rajawali kepada masyarakat — 19

Domein verklaring
Pengertian — liii, 163
penghapusan — liii, 134
— diganti dengan hak menguasai oleh negara liii-liv, 134

Eigendom liii
kesalahan memahami — liii
UUPA 1960 menghapus — liii
— menurut Prof. Dr. Soekanto liii
— milik warga negara Indonesia menjadi hak milik 172

Ekologi 25, 26
agro-— 25, 61
fungsi — 79
pembaruan agro-— 61
keberlanjutan — *Lihat:* perspektif agraria kritis dan kepedulian pada keberlanjutan ekologi
krisis — 50, 51, 54-55, 59, 65, 79
perubahan — *Lihat:* agraria-lingkungan, transformasi
sistem — xlii
sosial-— xlv, 27
— manusia xlvi
— politik 17, 25, 26
— politik agraria xlvi

Ekosistem
perlindungan — 39, 46, 55, 59-60, 61
— daratan xlii
— laut xlii

— yang lestari *Lihat:* kelestarian ekosistem

Eksklusi
ancaman — lix, 8, 33-39, 57, 79
berbagai skenario terjadinya — 36-37
definisi — 34-36, 73
kekuatan-kekuatan — 34-35, 73
legitimasi sebagai kekuatan — 35, 73
paksaan sebagai kekuatan — 35, 73
pasar sebagai kekuatan — 35, 73
perjuangan kontra- — 38, 152
regulasi sebagai kekuatan — 35, 73
UU Desa dalam perspektif — 40, 72-73, 81, 89
— dan akses berlangsung secara simultan *Lihat:* akses dan eksklusi berlangsung secara simultan
— dalam pelaksanaan reforma agraria xxxiv
— dalam sektor perkebunan 76
— dalam sektor pertambangan 79
— terkait relasi-relasi agraria xlvi, 73

Eksploitasi
prinsip anti-— 176
ijin — 132
UUPA tentang — 134-135, 145-146
— alam secara berlebihan 131-132, 155
— dalam relasi sosial agraria *Lihat :* relasi sosial agraria, unsur pemerasan
— migas di Aceh 96

Elite
aliran/transfer manfaat di antara sesama — 48
— Aceh *Lihat:* Aceh, siklus elite
— adat *Lihat:* adat, elite
— agraria 117
— capture xliv, 48, 60
— desa *Lihat:* desa, elite
— ekonomi dan politik 30

Enclosure 79. *Lihat juga:* dispossession from above

Energi
agenda SDGs tentang — xlii
krisis — 65
tanaman — 57

Erfpacht 86
perkebunan bekas — 86, 146
UUPA tentang hak — 173-174
— menurut Kesepakatan Meja Bundar (KMB) — 117n6

Gadai
hak — 177
penerima — 127, 153
— menurut hukum Islam 127-129, 152, 153-155
— sebagai mekanisme akumulasi tanah 141

Gandum 77

Geografi
agro— 25, 26
ekspansi —s 27
— pedesaan 27
— politik 25

Governance
agrarian — *Lihat:* tata pengurusan agraria
good — 29n6
kontestasi makna — 28
land — *Lihat*: land governance
pandangan akademisi Afrika tentang good — 29n5
terjemahan — li, lviii, lviiin1, 28
— dalam arti teknis dan manajerial 29
— menurut lembaga donor dan badan pemerintah 28-29
— menurut World Bank 29n5

Government
terjemahan — lviin1

Hak
alas — xxxii
keamanan — 66
legalitas — 49, 55, 57
pelanggaran — 40, 117, 140
pembatasan — 141
penghapusan — liii, 136, 140, 170, 171, 173, 174, 177, 178, 179
peralihan — 78, 171, 173, 174, 181
perlindungan — 39, 40, 55, 57-59, 61, 66, 115, 119, 123, 129, 143, 162, 168, 170-172, 173, 180, 181
subjek (penyandang) — 58, 88
— aktual 47
— asal usul desa *Lihat:* desa, hak asal-usul
— atas sumber-sumber agraria 49, 170, 174, 175
— atas tanah xxxii, liii, 50, 57, 86, 118, 123, 125, 129, 130, 155, 169, 170, 171, 172, 174, 175, 176, 179
— dalam teori akses 33-34, 36, 72-73
— dalam teori eksklusi 36, 73
— dasar kehidupan 186
— eigendom *Lihat:* eigendom
— ekonomi, sosial dan budaya (ekosob) lix
— erfpacht *Lihat:* erfpacht
— atas tanah yang fleksibel dan adaptif 58
— gadai 177 *Lihat juga:* tanah, gadai
— garap 57, 86, 116, 119, 129, 153
— gogolan 172
— guna 116
— guna air 171, 175
— guna bangunan 173, 174, 176
— guna ruang angkasa 171, 175
— Guna Usaha (HGU) xxxv, 86, 119, 173
— kolektif 58, 59, 86
— komunal 57, 58, 86
— konstitusional xxxiv
— legal 36, 47, 48, 73
— masyarakat hukum adat 88, 167n1
— membuka tanah 171, 175
— memungut hasil hutan 171, 175
— memungut panen 16
— menguasai oleh negara liii, 134, 164, 167, 169, 170, 174, 178
— menumpang 177
— milik 40, 119, 136, 143, 169, 170, 171, 172, 173

— milik dalam hukum Islam 115, 116, 117, 118, 119, 123, 125, 130, 136, 140, 141, 143, 154, 155,
— milik privat (individual) 15, 30, 57, 58, 86. *Lihat juga:* property
— milik berdasarkan hukum adat liii, 169, 171, 172
— milik mutlak *Lihat:* eigendom
— opstal 174
— pakai 58, 123, 171, 172, 176
— pekulen 172
— pengelolaan 58
— perempuan 66
— sanggan 172
— sewa tanah pertanian 177
— tenurial 15
— tradisional 36, 167n1
— ulayat 88, 169
— usaha bagi hasil 177

Helsinki
perundingan damai di — 99
MoU — 93, 95, 100, 104, 105, 107, 108
Lihat juga: ketegangan pasca MoU Helsinki

Hukum agraria
dualisme — liii
pluralisme — liii
politik — 133
unifikasi — liii
— berdasarkan adat liii, 169, 170
— formal liii
— kolonial liii, 133-134, 163

Hutan
hasil — 9, 22, 171, 175
industri ke—an 22
kawasan — xxxiii, xxxiv, xxxvii, 45, 89
komoditas ke—an 77
pelepasan kawasan — xxxvii, xxxviii
pengertian — 9
penggundulan — 19, 54
penguasaan — 119-120
perusakan — 18-19
redistribusi — 120
regim ke—an 24
sumber daya — 46
tanah ke—an xliv, 50, 116n6
tutupan — xxxiii
usaha ke—an 76
— adat *Lihat:* adat, hutan
— hak 88
— negara 88 *Lihat juga:* hutan, kawasan
— primer 18
— sebagai bagian dari sumber-sumber agraria 9, 66, 99

Indeks gini
— berdasarkan pengeluaran rumah tangga 54, 83
— berdasarkan penguasaan aset agraria 54, 83

Industri
bias kepentingan — 28
skala —al 76
—alisasi 175, 179
— ekstraktif 54
— kehutanan 22
— semen 79

Investasi
pengambilalihan tanah dalam — 18-19
ekstraksi surplus pada — 19, 22

janji-janji kemajuan dan pembangunan melalui — 18
janji penciptaan lapangan kerja melalui — 19, 76
janji-janji kosong dalam — 19, 22
— dan dampak pada gizi buruk ibu dan anak 19, 23
— dan dampak pada kecukupan pangan dan gizi 20, 22
— dan kegagalan penciptaan lapangan kerja 19-20, 22, 76-77
— dan perubahan pola konsumsi 20
— dan perubahan sistem produksi dan pola nafkah 20, 22
— kehutanan 76
— kelapa sawit 77
— pertanian 76, 77
— petani 78
— tanah 76

Islam
fiqh/fikih — lxiii, 114n3, 116, 127, 128n8, 136, 150 *Lihat juga*: Islam, hukum
hak milik dalam pandangan — 40, 115, 117, 123
hukum Islam 128n8
irisan identitas petani dengan identitas — xxviii-xxix
land reform dalam pandangan — 40, 113-119, 125, 130
persoalan agraria dalam pandangan — 126-133
syariat — 114, 118
— dan anti-ketimpangan 114
— sebagai ideologi alternative 136

Jantho (Aceh Besar) 104

Jatropha 77

Jakarta 113, 114, 115, 116, 117, 123, 124, 125, 131, 134, 135, 140

Jawa
ketimpangan agraria di— xxxiv
kompensasi tanah perkebunan di — 99
konfik agraria di — xxxiv, 72
land reform di — 86
luar — 175
perlawanan atas aksi sepihak di — 139
perjuangan agraria NU di — 144-152
Pertanu di — 144-150
— Barat 86, 98
— dikeluarkan dari lokasi reforma agraria xxxiii, xxxiv
— Tengah 86, 144, 145
— Timur 72, 132n9, 139

Jombang (Jawa Timur) 132, 132n9

Kajian/studi agraria 8
lima pertanyaan kunci dalam — 14-15, 81
pendekatan ekonomi politik dalam — lx, 4
perspektif kritis dalam — 4
teori klasik dalam — 4-5
— dalam perspektif agraria kritis 25-26
— di Institut Pertanian Bogor xlvi, 183, 185, 187

Kajian sosial-ekonomi pertanian 25-26

Kaligondo (Banyuwangi) 146

Kapital (capital)
interaksi dan aliran — 27
perluasan — xxvii, 27
sistem produksi —is 27
—is 27, 136n13
—isme 27, 135, 136
— alami 9-10

Karet 77, 86, 147, 154
getah — 86

Keadilan xlii, 186, 188
pembangunan ber— xliii
— agraria sebagai prinsip dalam perspektif agraria kritis xxviii, xlii, xlix, lix, 6, 7, 31, 62, 128, 131. *Lihat juga:* pembaruan tata pengurusan agraria, tujuan
— akses atas sumber-sumber agraria 31, 162, 174, 176
— antargenerasi xliv, 19, 46
— dalam ijtihad agraria Nahdlatul Ulama 116, 118, 119, 123, 128, 129, 131
— sebagai salah satu aspek fungsi sosial tanah 50
— ekonomi 5, 6
— penguasaan dan pemilikan tanah xxxv. *Lihat juga:* agraria, keadilan
— sosial xliii, lix, 5, 6, 66, 136

Kearifan
— tradisional 9
— lokal 87

Keberlanjutan
pembaruan tata pengurusan agraria untuk menjamin — 31, 162, 178, 179
prinsip — 168, 178-179
— ekologis *Lihat:* kelestarian ekosistem
— layanan alam xlvi
— pasca (re)distribusi tanah xxxvii, xlv
— sebagai kriteria optimalisasi usahatani keluarga 59
— sebagai salah satu aspek fungsi sosial tanah 50
— tenurial 39, 53, 55-60, 61

Kebijakan
analisis/kajian — 25, 39, 40
— agraria *Lihat:* reforma agraria; pembaruan tata pengurusan agraria
— agraria desa *Lihat:* desa, kebijakan agraria; desa inklusif agraria
— akses dan pemanfaatan 45
— desa *Lihat:* desa
— ekonomi 29n5
— pertanahan 65-66. *Lihat juga:* reforma agraria
— sebagai ranah perjuangan sosial 31
— yang bersifat pro-poor 65-66

Kedelai 77

Kekayaan alam
eksploitasi — 131-132
pengambilalihan — 27
UUPA 1960 tentang — 9, 164-165, 178, 179, 180
— desa 80
— sebagai sumber-sumber agraria 9, 94, 99, 163-164

Kekuasaan
demokratisasi — 30
pembagian/transfer — 49, 66, 67, 117, 185
relasi — 187 *Lihat juga:* agraria, relasi; relasi sosial agraria
sentralisme — 167n1
siklus — *Lihat:* Aceh, siklus elite di
— bangsawan di Aceh *Lihat:* Aceh, rezim uleebalang di
— berbasis tanah 49, 66, 67, 84-85
— eksekutif 104
— kolonial 96
— legislatif 104
— ulama di Aceh *Lihat:* Aceh, rezim PUSA di

Kelapa sawit
Bank Dunia tentang komoditas — 77
Dewan Minyak Sawit Indonesia tentang komoditas — 77
investasi — 77-78
komoditas — 77-78
perkebunan besar — 18
serapan tenaga kerja dalam perkebunan — 77-78
— rakyat 100-101

Kelas 4
agensi — 4
diferensiasi — 166
identitas — 138
interaksi antar-— 30, 46
pembentukan — xlv
politik — 4, 5
sadar — 66
transfer antar-— 48
transfer di dalam — 48
— pekerja miskin 65,
— pengusaha kakap 118
— petani *Lihat:* petani besar; petani gurem; petani kaya; petani menengah; petani miskin; petani pemilik tanah; petani penggarap

Kelestarian
— ekosistem/ekologis sebagai prinsip dalam perspektif agraria kritis xxviii, xlii, xlix, lix-lx, 6, 7, 31, 62, 128. *Lihat juga:* pembaruan tata pengurusan agraria, tujuan
— jaminan akses dalam reforma agraria 57

Kemakmuran/kesejahteraan
perlindungan atas — 65
reforma agraria untuk penciptaan — xxxviii, xlv, 45, 66
rekomendasi NU di bidang — 114, 131, 155, 156
transfer — 48-49, 65-66, 117
— berbasis tanah 30, 49, 66, 85
— rakyat menurut UUPA 1960 xliv, 164-168, 169, 172, 174, 178, 179-180
— petani *Lihat:* petani, kesejahteraan
— rakyat *Lihat:* rakyat, kesejahteraan
— umum 188

Kendeng
degradasi ekologi karst di — 79
industri semen di — 79

NU membela perjuangan masyarakat — 121
penggusuran tanah di — 79
perlawanan masyarakat — 79

Kesetaraan 186
— dalam ijtihad agraria Nahdlatul Ulama 131
— gender xlii
— ekonomi Lihat: kesetaraan relasi produksi dan distribusi surplus
— dalam relasi produksi dan distribusi surplus sebagai prinsip dalam perspektif agraria kritis xxviii, xlii, xlix, lix-lx, 6, 7, 31, 62, 128, 131. *Lihat juga:* pembaruan tata pengurusan agraria, tujuan

Ketegangan pasca MoU Helsinki
dampak keagrariaan dari pembangunan kebun sawit rakyat memicu — 100
dimensi agraria dari — 93-94, 96, 103, 104
kegagalan pembentukan komisi penyelesaian klaim harta benda memicu — 108
kekacauan program reintegrasi memicu — 93, 100, 103, 103, 104, 108
kekecewaan eks kombatan GAM memicu — 103-104
kekecewaan korban konflik memicu — 104
ketimpangan dalam transformasi kombatan GAM memicu — 103-104, 109
komplikasi pasca-konflik memicu — 100
korupsi memicu — 101, 104, 105, 108
operasi persuasif TNI untuk merespon — 103
operasi represif Polri atas — 93, 103
pengabaian dampak keagrariaan dari konflik GAM memicu — 100-101
politisasi jumlaah riil kombatan memicu — 100
— berupa bentrok sesama eks kombatan GAM 103-104,107-108
— berupa perlawananan Din Minimi 93, 97, 103, 104
— dan persaingan Polri dengan TNI 104
— terkait kamp pelatihan teroris di Jantho, Aceh Besar 105
— terkait pemilihan legislatif 107, 108
— terkait pemilihan kepala daerah 104, 105, 107, 108

Komoditas
aliran — 27
konsumsi — 27
produksi — 16, 27
— bersertifikasi 16
— energi 57n1
— fiber 57n1
— global 27
— pangan *Lihat:* pangan
— perkebunan 86
— pertanian *Lihat:* pertanian, komoditas

Komunis
fobia — 121

partai — *Lihat:* Partai Komunis Indonesia (PKI)
— sebagai unsur Nasakom 137, 137n15

Konflik 186
peran sumber-sumber agraria dalam konflik 94-95
resolusi — xlvi, 53
— agraria xxxiv, xxxvi, xxxviii, xlv, 53, 54, 100, 121, 130, 188
— di pedesaan 138
— horizontal 116n6
— yang menyertai pelaksanan reforma agraria 63

Konflik Aceh
Aceh Sumatra National Liberation Front dalam siklus — 105
akar/dimensi keagrariaan dari siklus — xlvi, l, li, lii, 3, 40, 93, 94, 96-98, 100
Darul Islam (1953) dalam siklus — 96, 98, 107
dampak keagrariaan dari revolusi sosial dalam siklus — 97, 106
Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dalam siklus — 93, 96, 99, 100, 103-105
Gerakan Badan Keinsyafan Rakyat dalam siklus — 97
kegagalan memutus rantai keresahan agraria memicu siklus — 100, 106
keresahan agraria dan aspirasi keagamaan dalam — 96
keresahan agraria dan dikotomi internal dalam — 97-98, 106
keresahan agraria dan etno-nasionalisme dalam — 96
keresahan agraria di periode kolonial dalam — 96
keterbatasan pendekatan kompensasi dalam penyelesaian — 100
ketiadaan pengungkapan sejarah dan rekonsiliasi pasca revolusi sosial menghambat proses penyelesaian — 97, 106
kegagalan restitusi harta benda uleebalang pasca revolusi sosial menghambat proses penyelesaian — 97, 106
mobilisasi perlawanan berbasis sentiment ketidakadilan dalam — 108
partisipasi petani dalam — 96
peranan Persatuan Ulama Seluruh Aceh (PUSA) dalam — 97, 98, 106
peranan Pesindo dalam — 105
Perang Cumbok (1946) dalam siklus — 105
perlawanan Sayyid Ali Assegaf (1948) dalam siklus — 97, 105-108
perlawanan ulama terhadap kolonialisme dalam siklus — 96
revolusi sosial (1945-1946) dalam siklus — 96, 105, 106, 107
siklus — l, 40, 94, 96-97, 99-100, 103, 105-108
tuntutan pembubaran Provinsi Aceh oleh uleebalang memicu — 97-98, 107

uleebalang sebagai pihak antagonis dalam — 96, 97, 105, 1-6
— pada akhir periode kolonial 96
— pasca MoU Helsinki *Lihat:* ketegangan pasca MoU Helsinki
— yang berakar pada antagonisme internal di antara masyarakat Aceh 96, 97, 98, 106-108
— yang berakar pada ketegangan dengan Pemerintah Pusat 96, 98, 107
— yang berakar pada ketidakadilan pembagian hasil kekayaan alam 96
— yang berakar pada kontoversi status otonomi 97, 107
Lihat juga: ketegangan pasca Mou Helsinki

Konsumsi
hasil produksi sekedar untuk — 17
— komoditas global 27
— pangan 16
— rumah tangga 54, 83
— yang bertanggung jawab xlii

Kota
agenda SDGs tentang — xlii
bias kepentingan — 28
pemuda per—an 96
rakyat — 171, 180

Kutaraja (Banda Aceh, Aceh) 106

Labour *Lihat:* tenaga kerja

Lahan
alih fungsi 55, 131, 132-133, 155
bagi-bagi — xlv, 46, 60
distribusi — *Lihat:* reforma agraria dalam bentuk distribusi
ketimpangan penguasaan/pemilikan — *Lihat:* tanah, ketimpangan penguasaan
lapar — xxxvii
legalisasi — *Lihat:* tanah, legalisasi
perubahan penggunaan — 76, 78. *Lihat juga:* lahan, alih fungsi; agraria-lingkungan, transformasi
produktivitas — xliii, 66
sengketa — *Lihat:* konflik agraria
tata guna — *Lihat:* tanah, tata guna
— garapan 132
— kering 79, 86
— kritis 55
— perkebunan 76-78, 86
— pertanian *Lihat:* tanah pertanian
— sawah 86
— terlantar *Lihat:* tanah terlantar

Lampung
ketimpangan dan konfik agraria di — xxxiv
— dikeluarkan dari lokasi reforma agraria xxxiii, xxxiv

Land governance 29
kecenderungan ideologis di balik — 30
kontestasi di seputar — 30

kritik atas — 29-30
promosi hak milik individual melalui wacana — 30
pro-poor —
— dalam arti netral dan a-politis 29-30
— dalam arti teknis dan administratif 29-30
— sebagai wacana pembangunan hegemonik 29-30

Land reform 5. *Lihat juga:* reforma agraria
pandangan Nahdlatul Ulama tentang — *Lihat:* Nahdlatul Ulama, land reform menurut

Lapangan kerja *Lihat juga:* tenaga kerja

Lansekap (landscape) *Lihat:* bentang alam

Legitimasi
kekuatan — *Lihat:* eksklusi, legitimasi sebagai kekuatan
— dan delegitimasi elit 106. *Lihat juga:* Aceh, siklus elite di
— hasil ijtihad 138

Lingkungan (hidup) *Lihat juga:* agraria-lingkungan
etika — 150
ijtihad Nahdlatul Ulama tentang — 131-132, 155
keadilan — xlvii
kerusakan — 118, 132
pencemaran — 131, 155
perubahan — 27
ramah — 58
studi — 25

Lirboyo (Jawa Timur) 129

Lombok Tengah (Nusa Tenggara Barat) 129

Lumajang (Jawa Timur) 72

Management *Lihat:* tata kelola

Marind 18-20, 24
elite adat — 22
janji investor kepada masyarakat — 18
janji kosong investor yang merugikan masyarakat — 19, 22
kecilnya tenaga kerja perusahaan dari masyarakat — 19-20, 22
kerusakan hutan pada masyarakat — 18-19
kerusakan bentang alam pada masyarakat — 22
ketidakadilan dalam alokasi ruang dan pendayagunaan sumber-sumber agraria pada masyarakat — 22
ketidakadilan dalam relasi produksi dan distribusi surplus pada masyarakat — 19, 22
konstruksi persoalan agraria pada masyarakat — 22-23
pengambilalihan tanah masyarakat — 18-19, 22
peningkatan insiden gizi buruk ibu dan anak pada masyarakat — 19, 23
penurunan kecukupan pangan dan gizi pada masyarakat — 20, 22-23

perubahan pola konsumsi pada masyarakat — 20
perubahan sistem produksi dan pola nafkah masyarakat — 20, 22
pola ekstraksi baru pada masyarakat — 22
sistem produksi yang kikir tenaga kerja pada masyarakat — 22
tenurial inequality pada masyarakat — 22
tenurial insecurity pada masyarakat — 22

Mataram (Nusa Tenggara Barat) 113, 114n3, 115, 116, 117, 118, 119, 122, 123, 124, 125, 126

Merauke 18-20
— Integrated Food and Energy Estate 18-20

Miskin (kemiskinan)
agenda SDGs tentang — xlii
analisis — 188
budaya — 188
fakir — 119
pemihakan kelompok — xliv, 7, 30, 46, 49, 56, 57, 60, 65, 66, 81, 166
petani — *Lihat:* petani miskin
— agraria 40, 64, 141. *Lihat juga:* petani gurem; petani miskin ; petani penggarap
— pedesaan xlv, 30, 48, 56, 81, 97, 171, 180

Modal *Lihat:* kapital

Nahdlatul Ulama (NU)
alih fungsi lahan produktif menurut — 132-133
arus balik ijtihad — 114, 115, 119, 125
at-tawâzun al-iqtishâdi (keseimbangan ekonomi) menurut — 114, 115, 118, 123
bahtsu 'l-masâ'il dalam — 114, 114n3, 118, 119
distribusi lahan (iqthâ') menurut — 114, 115-116, 123
dua arena kiprah agraria — 126-127
eksploitasi kekayaan alam menurut — 131-133
fiqh pangan dalam ijtihad — 150
fiqh pertanian dalam ijtihad — 150
fiqh zakat dalam ijtihad — 150
gadai tanah menurut — 127-128, 129
hifzhu 'l-mâl (perlindungan harta) menurut — 40, 114, 115, 117-119, 125, 129-130, 136, 140
hifzhu 'n-nafs (perlindungan jiwa) menurut — 40, 114
hurriyyah at-tamlîk (perlindungan hak milik) menurut — *Lihat:* Nahdlatul Ulama, hifzhu 'l-mâl
ihyâ' al-mawtâ (memproduktifkan tanah kosong) menurut — 130
ijtihad agraria — xlvi, lii, 3, 40-41, 113-119, 123-124, 125, 126, 127-133, 135-136, 141, 150-157
keadilan penguasaan/pemilikan tanah menurut — 116, 118, 119, 123, 128, 129, 130-131,151

keberlanjutan ekologi dan perlindungan alam menurut — 118, 128, 131-133, 150, 151, 155
kesetaraan relasi produksi dan distribusi surplus menurut — 127-129, 131, 150
kepastian/keamanan tenurial menurut — 128, 129-130, 151
Konferensi Besar (Konbes) — 113, 114, 115, 115n5, 116, 117, 119, 123-124, 125, 126, 126n7, 128n8 131, 135, 136, 138n16, 140, 152, 153-157
land reform menurut — 3, 40-41, 113-120, 123-124, 125, 126
maqâshidu 'sy-syarî'ah (tujuan-tujuan syari'ah) menurut — 114
Muktamar — 114, 118, 126, 126n7, 127, 128, 128n8, 129, 130, 131, 132, 132n9, 151, 152, 153-157
Munas (Musyawarah Nasional Alim Ulama) — lii, 113, 114, 114n3, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123-124, 125, 126, 126n7, 128, 128n8, 129, 153-157
organisasi tani — *Lihat:* Pertanian Nahdlatul Ulama
penggusuran tanah menurut — 129-130
redistribusi lahan menurut — 117-119, 125
signifikansi ijtihad agraria — 121
tanah terlantar menurut — 116, 118, 120, 149
tiga metode ijtihad — 151
wakaf menurut — 143
wewenang negara memaksa dalam pandangan — 117, 125
— dan urgensi aksi nyata perjuangan agraria 121, 122
— dan perjuangan agraria di Daerah 144-150, 152
— dan perjuangan agraria di Pusat 127, 141-143
— dan aksi sepihak 113, 116, 127, 139, 140, 141, 142, 145, 146
— dan dinamika internal terkait UUPA 1960 lii
— dan kontribusi dalam penyusunan UUPA 1960 lii, 127, 133-135
— dan khittah 1926 140
— dan kritik atas konsentrasi aset agraria oleh korporasi 117-119
— dan konflik perkebunan 146-147
— dan perjuangan akses 152
— dan perjuangan kontra-eksklusi 152
— dan perseteruan politik nasional dekade 1960-an 137-140
— dan pertarungan ideologi era Perang Dingin 135-136
— dan rekomendasi pelaksanaan reforma agraria 120
— dan rekomendasi pembatasan konsesi tanah skala luas 119-120
— dan rekomendasi seputar regulasi pertanahan 120
— sebagai unsur dalam Nasakom 137

Ngandagan (Jawa Tengah) 86

Norwegia 104

Orde Baru
konflik agraria di masa — 130
marjinalisasi hak-hak adat oleh rezim — 126n2
periode — 157
periode pasca — 151
rezim otoriter — 167n1
— dan "tragedi 1965" 127
— dan sentralisme kekuasaan 167n1

Otonomi
— daerah 71, 167n1. *Lihat juga:* Aceh, otonomi khusus; Papua, otonomi khusus
— desa *Lihat:* desa, otonomi
— pengelolaan sumber-sumber agraria 87

Pangan
cadangan — 117
fiqh — 150
impor — 132
konsumsi — 16
krisis — 65, 117, 123
produksi — 16, 76, 86
Rancangan Undang-Undang tentang — 155
rawan — 20, 22-23
tanaman — 57n1

Papua
otonomi khusus — 22
Provinsi — 22
stigma gerakan separatis di — 19
tanah adat — 22
transformasi agraria-lingkungan di — 18-20

Partai Komunis Indonesia (PKI)
BTI sebagai underbouw — 139
kooptasi land reform oleh — 137-139
perlawanan Nahdlatul Ulama terhadap — 113, 138-140, 145-146
perlawanan faksi nasional terhadap — 139, 145-146
stigma — 149
— dan aksi sepihak 137-138, 141
— dan mobilisasi petani 137-139
— dan radikalisasi pedesaan 137-139
— dan strategi parlementer 137, 138

Pasar
akses — xlii-xliii, xlv
— bebas/terbuka 14, 155
— global 132
— sebagai kekuatan akses 34-35
— sebagai kekuatan eksklusi 35, 73
— sertifikasi 16

Pati (Jawa Tengah) 79

Perhutanan Sosial
hutan adat dalam skema — 89
realisasi — xxxiv
skema — xxxiii, 89
target luas areal untuk — xxxiv, 89
— dan desa inklusif agraria 89
— diklaim sebagai reforma agraria xxxiii-xxxiv

Pembangunan
kontestasi wacana — 29-30, 29n6
— berisiko tinggi 54-55
— berkeadilan xliii
— berkelanjutan xxxvi, xliii, xliv
— berwawasan lingkungan 132
— desa *Lihat:* desa, pembangunan
— ekstraktif 79, 131
— komunitas 22
— pasca-konflik 40, 100-101, 110n8. *Lihat juga:* ketegangan pasca MoU Helsinki
— perdamaian 67
— pedesaan 4-6
— pertanian xli, xliii

Pembaruan agraria *Lihat:* reforma agraria

Pembaruan desa *Lihat:* desa, pembaruan. *Lihat juga:* Undang-Undang Desa

Pembaruan tata pengurusan agraria lii, 28, 31, 32, 39
aspek-aspek — lix
empat komponen — 31-32
koreksi ketidakadilan relasi produksi dan distribusi surplus sebagai komponen — 31
koreksi ketidakpastian tenurial sebagai komponen — 31
koreksi ketimpangan tenurial sebagai komponen — 31
koreksi penataan ruang dan pendayagunaan sumber-sumber agraria sebagai komponen — 31
pengaruh kekuatan akses terhadap — 36
pengaruh kekuatan eksklusi terhadap — 36
tujuan — 28, 31
— berdasarkan UUPA 1960 xliv, lii
— dan komplementaritas dengan reforma agraria *Lihat:* reforma agraria dan komplementaritas dengan pembaruan tata pengurusan agraria
— di desa *Lihat:* Desa Inklusif Agraria
— sebagai respon adekuat dan terus menerus 33, 33n7

Pemikiran kritis
ciri/karakteristik — l
definisi — l

Pemuda
kesempatan kerja untuk — 19
— dalam revolusi sosial 96, 106
— Pesindo 106
— sebagai subjek reforma agraria 48, 56

Perdamaian Aceh
dana otonomi khusus sebagai bagian perjanjian — 99
kebijakan agraria untuk menciptakan — 3, 40, 94, 95, 98-99
kewenangan dan bagi hasil atas kekayaan alam sebagai bagian perjanjian — 99

lahan pertanian untuk kombatan GAM sebagai bagian perjanjian — 93, 99, 104
lahan pertanian untuk korban konflik sebagai bagian perjanjian — 93, 99, 104, 108
lapangan pekerjaan untuk reintegrasi kombatan GAM dan korban konflik sebagai bagian perjanjian — 104
otonomi khusus sebagai bagian perjanjian — 99
rumah untuk reintegrasi kombatan GAM dan korban konflik sebagai bagian perjanjian — 104
tuntutan Din Minimi saat menerima — 105
— dalam bentuk MoU Helsinki 93, 104
— melalui abolisi umum 97, 106, 108
— melalui amnesti 93, 103, 105, 108
— melalui pembentukan kembali Aceh sebagai provinsi dengan status Daerah Istimewa 98
— melalui pemberian lahan pertanian kepada TNI 98, 99
— melalui demokratisasi di antara masyarakat Aceh sendiri 101
— melalui penyediaan lahan pertanian untuk pimpinan Darul Islam 98-99
— melalui program reintegrasi 93, 99, 104, 108
— melalui tawaran perkebunan PTPN I kepada pimpinan GAM 99
— yang hakiki melalui realisasi keadilan agraria 101

Perhutanan Sosial
— sebagai pengganti reforma agraria xxxiii-xxxiv
— sebagai reforma agraria xxxiv, 89
— dan rekognisi hutan adat 89

Perjuangan sosial
— di ranah gerakan civil society 31
— di ranah kebijakan 31
— melalui kombinasi perjuangan akses dan kontra-eksklusi 38
— menjalankan kepedulian perspektif agraria kritis xliii
— merespon tantangan akses dan ancaman eksklusi 8, 38
— mewujudkan akses (perjuangan akses) 38
— menghindarkan eksklusi (perjuangan kontra-eksklusi) 38
— untuk pembaruan tata pengurusan agraria 31, 38

Perkebunan
alokasi lahan skala besar untuk — xxxiii, xxxv, 54, 78, 83
desa — 76
ijtihad Nahdlatul Ulama tentang — 154

integrasi petani dalam sistem — 16
Kesepakatan Meja Bundar tentang — 117n6
komoditas — 86
konflik — 146-147
konversi sawah menjadi — 79
koperasi petani sebagai penerima HGU — 86
lahan — xxxvii, 86
nasionalisasi — 146
penyelesaian konflik melalui alokasi — *Lihat:* Perdamaian Aceh
sektor — 76
serapan tenaga kerja dalam — 76-78
usaha — 78
— kopi 149n24
— kolonial 116n6
— monokultur 54
— sawit 77-78

Persoalan agraria
empat kategori — 20-23, 162
kaitan timbal balik empat kategori — 23, 24, 32
kajian multi-disiplin untuk menganalisis — 25-26
ketidakadilan relasi produksi dan distribusi surplus sebagai — 21, 22, 23, 32
ketidakpastian, ketimpangan dan ketidaksesuaian alokasi ruang dan pendayagunaan sumber-sumber agraria sebagai — 21, 22, 23, 32
kontekstualisasi — 8, 23-28
ketidakpastian tenurial sebagai — 21, 22, 23, 32
ketimpangan tenurial sebagai — 21, 22, 130, 151, 156, 157, 162
pandangan Islam atas — *Lihat:* Nahdlatul Ulama, ijtihad agraria
penyelesaian atas — *Lihat:* pembaruan tata pengurusan agraria
relasi agraria dan — 21
tinjauan diakronis atas — 27
tinjauan sinkronis atas — 27

Perspektif agraria kritis
analisis sistem agro-ekologi dalam — 17, 25-26
analisis sistem budidaya dalam — 17, 25-26
analisis sistem tata pengurusan dalam — 25-26
analisis sistem tenurial dan pola nafkah dalam — 25-26
aspek "aksiologis" — 7
aspek "epistemologis" — 6
aspek "metodologis" — 6-
aspek "ontologis" — 6
asumsi dasar — 7, 17-18
cakupan — 3, 6, 8
ciri komparatif — 5, 6, 25
ciri lintas-disiplin — 5, 6, 7, 8, 25
definisi — xli-xlii, lix-lx, 6
empat level analisis dalam — 24-27
fokus kajian empat level analisis dalam — 25-26
ikhtiar mengonstruksikan — lvii, lx, 3
kerangka analitik — 6-
keunggulan — xxviii

konsep dan teori — 8-
kontekstualisasi diakronis dalam — 27
kontekstualisasi progresif dalam — 8, 17, 24-26
kontekstualisasi sinkronis dalam — 27
kontribusi agronomi pada — 25-26
kontribusi agro-geografi pada — 25-26
kontribusi bio-teknologi pada — 25-26
kontribusi ekologi pada — 25-26
kontribusi ekologi politik pda — 25-26
kontribusi geografi politik pada — 25-26
kontribusi kajian agraria pada — 25-26
kontribusi kajian sosial-ekonomi pertanian pada — 25-26
kontribusi studi lingkungan kritis pada — 25-26
kontribusi teori akses pada — 36
kontribusi teori eksklusi pada — 36
level analisis bentang alam dalam — 17, 24-26
level analisis plot usahatani dalam — 17, 24-26
level analisis teritori yurisdiksi dalam — 24-26
level analisis unit produksi dalam — 24-26
padang penggembalaan sebagai unit analisis dalam — 17
petak sawah/ladang sebagai unit analisis dalam — 17, 25
sasaran akhir — xliii-xliv, 7
tiga isu kontekstualisasi dalam — 24-25
titik tolak ilmiah dan posisi teoritis — lx, 4, 8
wilayah penangkapan ikan sebagai unit analisis dalam — 17
— dalam memandang sumber-sumber/objek agraria 11
— dan grounded analysis 34
— dan identitas petani xxviii
— dan identitas sosial budaya xxviii
— dan pemihakan pada kelompok miskin dan marginal 7
— dan kepedulian pada keberlanjutan ekologi xxviii, xlii, xlix, lix, 6, 7, 28, 128
— dan kepedulian pada keadilan sosial xxviii, xlii, xlix, lix, 6, 7, 28, 126
— dan kepedulian pada kesetaraan ekonomi xxviii, xlii, xlix, lix, 6, 7, 28, 126
— dan konseptualisasi baru l, li
— sebagai riset dan kesarjanaan yang "terlibat" (*engaged*) 7

Pertanian
ekstensifikasi — xliii
fiqh — 150
intensifikasi — xliii

kegiatan/usaha — 9, 76
komoditas — 76, 77
korporatisme — 57
lahan/tanah — *Lihat:* tanah pertanian
mata pencaharian — 78
pengembangan/pembangunan — xli-xliii, 177
produksi — 51, 178
Sensus — 73-74
sistem — 24-25, 140
unit usaha — 17
zakat — 129, 154
— dan komunitas perhutanan 9
— keluarga (skala rumah tangga) 4, 5, 57, 58, 59, 78, 174
— tropika xli-xliii
— rakyat *Lihat:* rakyat, pertanian
— ramah lingkungan 58
— rendah input luar 58
— skala besar xxxv, 76-78

Pertanian NU (Pertanu) Lihat juga : Nahdlatul Ulama
Pengurus Besar — 141
Pengurus Cabang — 145, 147
Pengurus Ranting — 148-149
Pengurus Wilayah — 144-145
perlawanan aksi sepihak oleh — 145-146
— dan perjuangan pelaksanaan land reform 127, 144-150
— dan perjuangan kontra-eksklusi pasca "tragedi 1965" 146-150
— dan sikap politik terkait land reform — 141-142, 144-145
— di Kabupaten Banyuwangi 145-150
— di Kabupaten Tegal 144-145
— sebagai badan otonom NU 127, 144

Perusahaan agribisnis 77-78
— Medco 19
— Rajawali 18
— sebagai subjek agraria *Lihat:* subjek agraria, entitas bisnis

Petani (kaum tani)
aliansi internasional perlawanan — 14
badan usaha milik — 58, 59
diferensiasi — *Lihat:* agraria, diferensiasi
gerakan — 137
identitas petani — xxviii
kesejahteraan — xlii, 120
keswadayaan — 59
koperasi — 58, 59
nelayan sebagai bagian dari — 17
pendisiplinan — 16
perjuangan agraria — 5, 79, 121
peternak sebagai bagian dari — 17
relasi produksi yang mengintegrasikan — 16, 50, 61, 129
rumah tangga — 16, 54, 74-75
— besar 74
— dan ekonomi moral 4
— dan perbedaan gender 16
— dan revolusi sosial 96

— di tengah perseteruan politik nasional 137-150
— gurem (berlahan sempit) xlii, 56, 74, 78-79, 115
— kaya 74
— menengah 74
— miskin xxxv, xliv, 56, 97, 115, 117, 141
— pemilik tanah 15
— penggarap xxxvii, 15, 46
— perempuan 48
— sebagai pengusaha/pekerja pertanian xxviii
— sebagai underbouw Partai Nasional Indonesia 145-146, 148
— sebagai unit konsumsi 16
— sebagai unit produksi 16
— skala kecil *Lihat:* pertanian keluarga
— tak bertanah (tunakisma) xxxv, 115, 119

Peternak(an) 9, 17, 154, 177, 178

Produksi
alat — 129
cadangan — 79
efisiensi — 77
hasil — 15
keberlanjutan/kelangsungan — 58
kekuatan — 55
kelembagaan — 59
pengembangan/peningkatan — 51, 53, 177, 178
perlindungan sistem — 39, 55, 58-59, 61
relasi/hubungan — *Lihat:* relasi sosial agraria
proses — *Lihat:* persoalan agraria, empat kategori
sarana — xlii
skala — 17
standar — 16
tahap — 77
tata — 50, 61
unit — 16, 24, 25, 151
wilayah — 79
— dalam sistem kapitalis 27
— dalam sistem komunitas lokal 22, 86
— dalam sistem modern 22
— komoditas global 27, 86
— komoditas perkebunan 86
— pangan 16, 76, 86
— yang bertanggung jawab xlii

Produktivitas
pembaruan tata pengurusan agraria untuk menjamin — 31, 66, 162, 178, 179
peningkatan — xliii, 178, 179
prinsip — 168, 178-179
reforma agraria untuk menjamin — 55
— dan daya dukung alam 60
— sebagai kriteria optimalisasi usahatani keluarga 59

Property
pengertian — 15
— sebagai kepemilikan individual 15, 30, 57, 58, 86

Rakyat
afirmasi untuk — 180-181
ekonomi — 51, 155
Kredit Usaha — 53
kekuatan produksi — 55, 56, 89
kemerdekaan — 166
kepentingan — 147, 171, 179

keragaman keperluan hukum — 171, 180
kesejahteraan — 55, 80,120, 130, 155, 156
larangan monopoli yang merugikan — 173
lasykar — 96
negara sebagai organisasi kekuasaan — 163, 169
organisasi — xxxii
partisipasi — 51
pelayanan — xxxii
penggusuran — 146-149, 155
penguasaan tanah oleh — xxxiv, 146-147
perlindungan hukum terhadap hak — 39, 55, 57-58, 59, 61, 129, 170-172
pertanian — 17, 54, 116n1, 146
pembagian tanah untuk — xxxvii, 147-148, 152, 175
— tak bertanah *Lihat:* petani tak bertanah

Reforma agraria

Badan Otorita — xxxvi, 63, 120
cakupan — 49-50, 61
dua kriteria penilaian — 47-49
empat pilar — 39, 55-60, 61
empat skenario dampak — 48-49
elite capture dalam — xliv, 48, 60. Lihat juga: reforma agraria berdampak (re)konsentrasi
jaminan akses sebagai salah satu pilar — 39, 55, 56-57, 61
karakteristik — 63-64
Kelompok Kerja (Pokja) — xxxvi
krisis agraria sebagai konteks — xxxiv, xxxv, 50, 51, 54, 79
krisis ekologi sebagai konteks — 50, 51, 54-55, 59, 79
literasi — xxxii
Lokasi Prioritas — xxxvii-xxxviii
lokasi-lokasi — Lihat: Reforma Agraria, Tanah Objek; Reforma Agraria, Lokasi Prioritas
partisipasi masyarakat dalam — xxxvi, xxxvii, xxxviii, xlvii, 51, 59, 120
pelurusan — xxxv-xxxvi
pengertian — xxxii, xlii, xliv-xlv, 33n7, 46-47, 49-50
penyempitan makna — li, 39, 45-46, 51
perjuangan implementasi — xxviii, xxxi-xxxii
perlindungan ekosistem sebagai salah satu pilar — 39, 55, 59-60, 61
perlindungan hak sebagai salah satu pilar — 39, 55, 57-58, 61
perlindungan sistem produksi sebagai salah satu pilar — 39, 55, 58-59, 61
perluasan makna — 39, 49-50, 51
penyimpangan — xxxii, xxxv, li
Perhutanan Sosial sebagai — *Lihat:* Perhutanan Sosial
provinsi yang dikeluarkan dari pelaksanaan — xxxiii, xxxiv

pseudo — *Lihat:* reforma agraria palsu
realisasi — xxxv
regulasi — xxxiii, xxxvi, 45, 53, 88, 120
sasaran — 50, 51, 54
sinergi antar pihak dalam pelaksanaan — xliv, 50-51
skema hak dalam — 58
Tanah Objek — xxxvi, xxxvii, 53, 120, 147, 149, 149n24
tujuan — xxxvi, xxxviii
— berdampak pengukuhan status quo 48, 49, 56, 57, 67
— berdampak (re)konsentrasi xxxv, xliv, 48, 49, 56-57, 81, 87
— bukan sertipikasi/legalisasi tanah xxxii, xxxv, 46, 47, 48, 53, 55, 60
— by grace (atas kebaikan penguasa) xxxi
— by leverage (atas jerih payah rakyat) xxxi
— dan komplementaritas dengan pembaruan tata pengurusan agraria 39, 62, 64-65, 67
— dalam bentuk distribusi xxxiii, xxxvii, xliv, 46, 47, 48, 49, 53, 56, 57, 81, 84, 85, 86, 87, 98, 108, 114, 115-116, 119, 120, 123, 125, 156, 168, 174-176
— dalam bentuk redistribusi xxxii, xxxiii, xxxv, xxxvi, xxxvii, xliv, 46, 48, 49, 53, 56, 57, 80, 81, 84, 85, 86, 87, 89, 117-119, 120, 123-124, 125, 126, 142, 147, 148, 149, 168, 174-176
— dalam bentuk sertipikasi/legalisasi tanah xxxii, xlv, 29, 46, 47, 48, 53, 55, 56-57, 60, 87, 89. *Lihat juga:* reforma agraria bukan sertipikasi/legalisasi tanah
— dalam pandangan Konsorsium Pembaruan Agraria xxxii-xxxviii
— dalam pandangan Nahdlatul Ulama *Lihat:* Nahdlatul Ulama; Pertanian Nahdlatul Ulama (Pertanu)
— dengan pelepasan Kawasan hutan xxxiii, xxxvii
— di masa Pemerintahan Joko Widodo xxxii-xxxviii, 45, 53-54, 60, 89
— genuine (sejati) xxviii, xxxi, xxxv, 39, 48-49, 67
— keras (drastic agrarian reform) xxxiv
— lunak (soft agrarian reform) xxxiv
— palsu xxviii, xxxii, xxxiv, 46, 48-49
— sebagai demokratisasi relasi-relasi sosial agraria xliv, 46-47
— sebagai mandat konstitusi xxxi
— sebagai program "ad hoc" 33n7, 62-63
— secara top-down xxxvii
— untuk keberlanjutan tenurial 39, 53-60

Reformasi liii, 87, 150, 157

Rekognisi

peluang bagi kebijakan — 88-89
peran negara dalam kebijakan — 80, 86-88
— dalam kerangka desa inklusif agraria *Lihat:* desa inklusif agraria
— dalam kerangka pembaruan tata pengurusan agraria *Lihat:* pembaruan tata pengurusan agraria, koreksi ketidakpastian tenurial
— hak asal usul desa 79, 88
— hak tradisional masyarakat adat 36, 167n1
— hutan adat 53, 89
— sebagai asas UU Desa *Lihat:* desa dan asas rekognisi
— wilayah adat 87, 88

Relasi sosial agraria
demokratisasi — xliv, 46, 47, 80, 84-89, 166, 167
empat proses dalam — 14, 20-21, 94
pengertian — 11-17, 11n2
relasi contract farming sebagai bentuk — 16
relasi inti-plasma sebagai bentuk — 16
relasi penyakapan/tenancy sebagai bentuk — 16
relasi perburuhan sebagai bentuk — 16
sifat dialektis — 3
unsur kerjasama dan kolaborasi dalam — 30
unsur kompetisi dalam — xli, 7, 12, 13, 17, 21, 30, 47, 62, 64
unsur dominasi dalam — 17, 21, 30
unsur ketidakberlanjutan dalam — 7
unsur ketimpangan/ketidakadilan dalam — xliv, 7, 12, 18, 20, 30, 46, 47, 49, 162
unsur pemerasan dalam — xliv, 7, 30, 46, 47, 62, 64
— berupa proses pemanfaatan dan penggunaan sumber-sumber agraria lix, 13, 14, 16, 17, 21
— berupa proses pembagian kerja dan relasi produksi lix, 13, 14, 15, 16, 21
— berupa proses penciptaan dan distribusi surplus lix, 13, 14, 16-17, 21
— berupa proses penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria — lix,13, 14, 15, 17, 21
— dan konstruksi persoalan agraria 20-21
— pada masyarakat Marind 18-20, 22

Relasi sosio-agraria *Lihat:* relasi sosial-agraria

Relasi teknis agraria xliii, li, 6, 13, 30
pengertian — 11-12
sifat dialektis — 3

Rembang 79

Reproduction
expanded — 17
simple — 17

Revolusi

— nasional di Indonesia 96, 126n7, 134, 143, 157
— parlementer 137
— sosial di Aceh 96, 97, 105, 106, 107

Ruang
rekonstruksi — 27
reorganisasi — 27
tata/penataan — 150
— dinamis 27
— geografis pedesaan 27
— kehidupan xlvi, 187

Ruang angkasa
hak guna — 171, 175
— menurut UUPA 1960 xlvi, 9, 11, 163, 164, 187
— sebagai bagian dari sumber-sumber agraria 9, 10, 13

Sarbumusi 147

Sawah (persawahan)
desa tipe — 76
distribusi lahan — 86, 87
diferensiasi agraria di — 78-79
gadaian — 141
konversi — 78, 79
petak — 17
relasi sosial agraria di — 129, 153, 154
sewa menyewa — 129
— dan tumpang tindih kawasan hutan xxxiv
— dan tumpang tindih kawasan kebun 147
— komunal 86

Sertifikasi
pasar — 16
rezim — 16
— fair trade 16, 50
— halal 16
— organik 16, 50
— rain forest 16
— sebagai bentuk relasi sosial agraria 16
— tanah *Lihat:* tanah, sertipikasi

Situbondo (Jawa Timur) 126n7

Smallholding *Lihat:* pertanian keluarga

Sorghum 77

Sosialisme 135, 136

Studi agraria *Lihat:* kajian agraria

Sukabumi (Jawa Barat) 99

Sulawesi Tengah 87

Sumber daya alam xlvi, lviii, 10, 58, 66, 67, 130, 150, 156

Sumber-sumber agraria
cakupan/lingkup — 8-10, 13
dimensi ekonomi politik dari — xxviii, 10
dimensi keagamaan/spiritualitas dari — xxviii, 10
dimensi keamanan dari — 10
dimensi politik dari — 10
dimensi sosial-budaya dari — 10
hubungan antar-pihak terkait — *Lihat:* relasi sosial agraria
hubungan bangsa Indonesia dengan — 10-11

hubungan dialektis manusia dengan — 3, 8
kebijakan devolusi — 84, 85, 86, 87, 89
kebijakan (re)distribusi — *Lihat:* land reform; reforma agraria
pengaturan — xxvii
penyempitan makna — 10
pengambilalihan/perampasan — xxviii, 18, 19, 27, 79
perluasan makna — li
— dalam UU Desa (No. 4/2014) 39-40
— dan peranan dalam konflik dan perdamaian *Lihat:* agraria, dalam empat tahap siklus konflik dan perdamaian
— menurut UUPA 1960 9-10
— sebagai objek agraria 11
— sebagai pengganti istilah sumber daya alam lviii, 10

Surplus
bentuk-bentuk — 16-17
ketidakadilan dalam distribusi — Lihat: persoalan agraria
pemanfaatan — 17
surplus untuk simple reproduction 17
surplus untuk expanded reproduction 17, 27
— dan akumulasinya dalam usaha logging 19, 22
Lihat juga: relasi sosial agraria, proses penciptaan dan distribusi surplus

Tambang
bahan — 10
perusahaan — 17
ijtihad NU tentang — 155
UUPA tentang — 179
— sebagai bagian dari sumber-sumber agraria 10
— semen 79

Tanah (pertanahan)
administrasi per—an 29-30
fungsi sosial — liii, 50, 136, 169, 174, 177, 179
gadai — *Lihat*: gadai
hak atas — *Lihat:* hak
keterpaksaan dalam penjualan — 19, 22, 129
ketiadaan akses — 40, 66, 115
ketimpangan penguasaan/pemilikan — *Lihat:* agraria, ketimpangan struktur
konsentrasi penguasaan/pemilikan — xxxv, 22, 54, 56, 74-75, 80, 83, 117, 118-120, 123, 141, 188. *Lihat juga:* agraria, ketimpangan struktur; indeks gini
legalisasi — *Lihat:* tanah, sertipikasi
perampasan — *Lihat:* sumber-sumber agraria, pengambilalihan
pemetaan — 29
regim per—an 24
sertipikat — xxxii, xxxv, 48
sertipikasi/legalisasi — xxxii, xxxv, xlv, 29-30, 46, 47, 48, 53, 55, 56-57, 60, 87, 89. *Lihat juga:* reforma agraria bukan sertipikasi/legalisasi tanah
informasi — 29
tata guna — 50, 57, 60

teknologi informasi per—an 29-30
— adat *Lihat:* adat, tanah
— diartikan sebatas "benda", bukan "relasi" 30
— dikuasai negara *Lihat:* hak menguasai oleh negara
— dimiliki negara *Lihat:* domein verklaring
— negara 46, 116, 130
— Objek Landreform Lihat: reforma agraria, tanah objek
— pertanian 9, 54, 55, 74, 79, 93, 98, 99, 100, 104, 113, 116, 132, 134, 146, 172, 175, 176, 177
— sebagai sumber-sumber agraria *Lihat:* sumber-sumber agraria, tanah sebagai
— sebagai basis kekuasaan *Lihat:* kekuasaan berbasis tanah
— sebagai basis kesejahteraan *Lihat:* kemakmuran/ kesejahteraan berbasis tanah
— terlantar 54, 78, 116, 118, 120, 149, 173, 178

Tasikmalaya (Jawa Barat) 118, 129

Tata kelola
— sebagai terjemahan *management* li, lviii, lviiin1
— sumber daya alam 10, 67

Tata pengurusan *Lihat:* governance
— sebagai terjemahan *governance* li, lviii, lviiin1
— tanah *Lihat:* land governance
— yang baik *Lihat:* governance, good

Tata pengurusan agraria lii, lix, 3, 6, 8, 28-32.
Lihat juga: pembaruan tata pengurusan agraria

Tebu
komoditas — 77
perkebunan — 18
zakat — 154
— Rakyat Intensifikasi (TRI) 129, 154, 155

Tegal (Jawa Tengah) 145

Teknikalisasi permasalahan 29n5

Tenaga kerja *Lihat: juga:* lapangan kerja
kikir —
padat —

Tenancy
lihat relasi sosial agraria, relasi penyakapan
Lihat juga: persoalan agraria, ketidakadilan dalam relasi produksi dan distribusi surplus

Tenure/tenurial *Lihat juga:* relasi sosial agraria, penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria
kompleksitas — 15
— insecurity *Lihat:* persoalan agraria, ketidakpastian dalam penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria

— inequality *Lihat:* persoalan agraria, ketidakadilan dalam penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria

Teori
definisi — liv
konstruksi teoritis 85, 161, 181
tujuan — liv
— agraria *Lihat:* kajian agraria
— akses *Lihat:* akses
— berpeluang untuk salah liv
— dalam pemikiran Sajogyo 186
— dalam perspektif agraria kritis 3-41
— dan manifestasi empiris liv
— dan logika deduktif liv
— eksklusi *Lihat:* eksklusi
— kebudayaan 186, 188
— sosial 185

TNI (Tentara Nasional Indonesia)
rasionalisasi — 98
lahan pertanian untuk — 98-99
— dalam persaingan kekuasaan di era 1960-an 137
— dan campur tangan dalam land reform 148-149
— dan reforma agraria 120

Toro (Sulawesi Tengah) 87
kearifan lokal — 87
organisasi perempuan adat — 87
pemerintahan adat — 87
revitalisasi adat di — 87
sistem adat — 87
wilayah adat — 87

Tunakisma *Lihat:* tanah, ketiadaan akses

Udara
perubahan iklim global dan arti penting — 10
— sebagai bagian dari sumber-sumber agraria *Lihat:* ruang angkasa

Wadung Barat (afdeling, Banyuwangi) 146-147

World Bank
good governance menurut — 29n5
— dan liberalisasi kebijakan ekonomi 29n5
— dan penyesuaian struktural 29n5
— mengambil alih wacana good governance 29n5

Yogyakarta 134, 144n20

Zanegi
janji kosong perusahaan Medco kepada masyarakat — 19
pengambilalihan tanah masyarakat — 19, 22

Pandji-pandji N.U, tjiptaan asli oleh K.H. Riduan, Bubutan Surabaya th. 1926.

SUMBER TULISAN

1. Bab 1 berjudul "Perspektif Agraria Kritis: Sebuah Ikhtiar Awal" khusus ditulis untuk buku ini dan belum pernah diterbitkan di media mana pun.
2. Bab 2 berjudul "Jangan Persempit Makna Reforma Agraria!" semula terbit di Majalah *Gatra*, 3 Februari 2016, dengan judul yang sama. Dimuat ulang di buku ini dengan beberapa perubahan substantif, yaitu elaborasi lebih dalam pada beberapa bagian serta penambahan tabel.
3. Bab 3 berjudul "Reforma Agraria untuk Keberlanjutan Tenurial" semula terbit di Majalah Gatra, 16 Januari 2017, dengan judul sedikit berbeda, yakni: "Reforma Agraria untuk Keamanan Tenurial". Dimuat lagi di buku ini dengan banyak penyesuaian. Urutan dua sub bab dibalik, namun tanpa merubah substansinya. Selain itu, beberapa bagian dielaborasi lebih mendalam.
4. Bab 4 berjudul "Antara Reforma Agraria dan Pembaruan Tata Pengurusan Agraria" khusus ditulis untuk buku ini dan belum pernah diterbitkan di media mana pun.
5. Bab 5 berjudul "UU Desa: Akses atau Eksklusi?" semula terbit di Majalah *Gatra*, 15 Juni 2016, dengan judul yang sama. Bagian ini mengalami perubahan besar pada versi buku ini, yakni elaborasi lebih dalam pada beberapa bagian, termasuk dengan melengkapi data pendukung, serta penambahan satu gambar dan satu tabel.
6. Bab 6 berjudul "Desa Inklusif Agraria" semula terbit di Majalah *Gatra*, 23 November 2016, dengan judul yang

sama. Selain elaborasi lebih dalam pada beberapa bagian, perubahan yang substantif juga dilakukan pada Tabel 6.1 yang dimuat dalam bab ini (ada kesalahan cetak dalam versi aslinya di Majalah Gatra).

7. Bab 7 berjudul "Dimensi Agraria pada Konflik dan Damai Aceh" semula terbit di Surat Kabar *Kompas*, 16 Maret 2016. Judul versi aslinya di *Kompas* sedikit berbeda karena dirubah oleh redaksi, yaitu: "Dimensi Agraria di Aceh". Versi buku ini sudah mengalami perubahan yang cukup signifikan, termasuk menambahkan judul sub bab dengan mengelompokkan ulang beberapa paragraf serta penambahan sebuah gambar ilustrasi.
8. Bab 8 berjudul "Pelajaran dari Kasus Din Minimi" semula terbit di Majalah *Gatra*, 16 Maret 2016, dengan judul yang sama. Versi buku ini juga mengalami perubahan substantif dengan mengelaborasi lebih dalam beberapa bagian pada versi asalnya.
9. Bab 9 berjudul "Ijtihad Agraria Nahdlatul Ulama" semula terbit di Majalah *Gatra*, 3 Januari 2018, dengan judul yang sama. Perubahan cukup besar dilakukan dengan mengelaborasi beberapa bagian pada versi buku ini dan menambahkan satu tabel perbandingan di akhir bab.
10. Bab 10 berjudul "Jejak Panjang Kiprah Nahdlatul Ulama di Bidang Agraria" merupakan penulisan kembali atas presentasi penulis "Ijtihad Agraria Nahdlatul Ulama: Signifikansi, Keterbatasan dan Agenda," disampaikan pada seminar sehari "Mengusung Agenda Reforma Agraria: Apresiasi Kritis Hasil-hasil Munas Alim Ulama NU 2017", Bogor, 27 Desember 2017.
11. Bab 11 berjudul "Undang-Undang Pokok Agraria: Sebuah Kerangka Normatif yang Komprehensif" khusus ditulis untuk buku ini dan belum pernah diterbitkan di media mana pun.

BIOGRAFI SINGKAT PENULIS

MOHAMAD SHOHIBUDDIN sehari-hari aktif di Institut Pertanian Bogor (IPB) sebagai pengajar pada Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat, Fakultas Ekologi Manusia dan Ketua Program Dinamika Ekologi, Kependudukan dan Agraria pada Pusat Studi Agraria.

Di luar kampus, ia menjabat sebagai anggota Dewan Pengawas Yayasan Sajogyo Inti Utama, anggota Majelis Pakar Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) dan anggota Mustasyar Pengurus Cabang Istimewa Nahdlatul Ulama Belanda. Sebelumnya, ia adalah Direktur Eksekutif Sajogyo Institute (2007-2009), Ketua Dewan Pengurus Yayasan Sajogyo Inti Utama (2010-2011), dan Katib Syuriyah PCINU Belanda (2014-2016).

Minat kajiannya berkisar di seputar transformasi agraria dan lingkungan serta kaitan timbal baliknya dengan dinamika pembangunan, konflik dan perdamaian, baik pada aras teoretis, kebijakan atau kajian empiris. Tulisan ilmiahnya mengenai isu ini telah diterbitkan di beberapa jurnal dalam dan luar negeri. Selain itu, ia telah menulis dan menyunting beberapa buku serta menyumbang sejumlah bab mengenai metodologi studi agraria dan ekologi manusia, kebijakan reforma agraria, dan kasus-kasus empiris perubahan agraria.

Buku ini mengantarkan pembaca pada Perspektif Agraria Kritis (PAK) sebagai satu pendekatan di dalam memahami hubungan dialektis manusia dengan sumber-sumber agraria serta lingkungan sekelilingnya—dalam transformasinya dari waktu ke waktu. Meski demikian, buku pengantar ini tidak berkutat pada uraian teoretis yang abstrak semata, akan tetapi juga menyertakan contoh-contoh pengetrapan PAK ini dalam menganalisis beberapa kasus spesifik, seperti: kebijakan reforma agraria, UU Desa, dimensi keagrariaan dari konflik dan perdamaian di Aceh, serta isu agraria dari sudut pandang Islam. Sebagai penutup, buku ini juga menyajikan kerangka normatif pembaruan tata pengurusan agraria (*agrarian governance*) berdasarkan prinsip-prinsip dasar yang terkandung di dalam UU Pokok Agraria (UU No. 5/1960).

Ditulis oleh angkatan muda penerus jalan pemikiran Prof. Sajogyo yang mampu menjembatani perspektif hakiki keagrariaan dalam konteks kekinian, buku ini penting sebagai referensi bukan hanya bagi peminat kajian agraria, tapi juga para pihak lainnya (terutama pengambil kebijakan). **— Dr. Ernan Rustiadi, Kepala Pusat Pengkajian Perencanaan dan Pengembangan Wilayah IPB**

Buku yang memotret dinamika persoalan dan gagasan kontemporer terkait reforma agraria ini terbit tepat waktu mengingat masih kurangnya bacaan sejenis di tengah pasang naik "semangat" memperjuangkan keadilan agraria. **— Dr. Daddi H. Gunawan, Staf Pengajar di Universitas Indonesia dan Universitas Kristen Satya Wacana**

Cukup progresif tanpa meninggalkan kesantunan, buku ini menyumbangkan sekurangnya dua hal penting dalam diskursus reforma agraria: mengkritisi UU Desa yang tanpa reforma agraria hanya akan sia-sia; merujukkan Nahdlatul Ulama yang semula di lapangan pernah menentang reforma agraria, kini mengusung mandat reforma agraria. **— Dr. Francis Wahono, Direktur Yayasan Cindelaras Paritrana**

Buku ini menyajikan perspektif agraria kritis paling mendasar yang dilengkapi dengan berbagai pisau analisis kontemporer yang mempu membedah berbagai persoalan agraria yang berlangsung di Indonesia belakangan ini dengan sangat tajam.
— Gutomo Bayu Aji, Peneliti pada Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

PUSAT STUDI AGRARIA INSTITUT PERTANIAN BOGOR
PSA IPB

Sajogyo Institute

KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA
KPA

ISBN 602789440-7
9 786027 894402